

CAPÍTULO SEGUNDO  
MARCO CONCEPTUAL  
DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

I. Antecedentes e instauración del nuevo sistema . . . . .	47
1. Antecedentes del nuevo sistema de pensiones . . . . .	47
2. Conformación del modelo chileno . . . . .	49
3. El caso mexicano . . . . .	53
II. Características del nuevo sistema de pensiones . . . . .	58
1. Afiliación . . . . .	58
2. Cuenta individual . . . . .	62
3. Administración privada de los fondos. . . . .	68
4. Pensiones y modalidades . . . . .	76
5. Órganos contralores . . . . .	94
III. La recepción del modelo chileno en el caso mexicano . . . . .	98

## CAPÍTULO SEGUNDO

### MARCO CONCEPTUAL DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

#### I. ANTECEDENTES E INSTAURACIÓN DEL NUEVO SISTEMA

El estudio del proceso de “recepción” obliga al análisis del modelo original y a su comparación con el modelo adoptado a fin de determinar la fidelidad con que ha sido trasladado, las causas que llevaron a su adopción y las que, en su caso, determinaron la no asimilación de algunos de los aspectos del modelo importado. Asimismo, obliga a identificar el esfuerzo desplegado para concordar éste con el resto del ordenamiento jurídico y, sobre todo, para adecuarlo a la realidad del país receptor. En este sentido, la idea fundamental de este capítulo es brindar un marco comparativo del nuevo sistema de pensiones que permita, posteriormente, determinar el carácter de la recepción en México. El análisis se presenta desde dos perspectivas: 1) una descripción de los antecedentes e instauración del sistema y 2) un análisis del contenido y características legales del sistema en Chile y en México.

##### *1. Antecedentes del nuevo sistema de pensiones*

En Chile, el tema de las pensiones estuvo sujeto a numerosos estudios desde años anteriores a 1980. En efecto, a partir de 1950 las pensiones ya eran un tema relevante, por lo cual el gobierno en turno designó una comisión especial para impulsar una profunda reforma previsional; sin embargo, dicha comisión no tuvo resultado alguno. En 1960, se constituyó la Comisión de Estudios de la Seguridad Social para elaborar un diagnóstico de los diferentes regímenes e instituciones. El diagnóstico concluyó en 1964 señalando que el sistema de pensiones estaba condenado a desplomarse por injusto, oligárquico, discriminatorio y por ser ineficaz-

mente oneroso, tanto para los trabajadores como para la producción nacional.<sup>97</sup>

En los setenta vio la luz pública el documento denominado *Políticas de desarrollo*, mejor conocido como el “Ladrillo”. Este documento fue realizado por un grupo de profesionales de la Escuela de Economía de la Universidad Católica en medio de la profunda crisis que vivía Chile antes del pronunciamiento militar de 1973. En el Ladrillo, quedaron explicitados la conceptualización, los principios fundamentales y las características esenciales de la posterior reforma que dio origen al *sistema de pensiones basado en la capitalización individual*.<sup>98</sup>

En 1974, se inició el proceso de modernización de la seguridad social dirigido, en su primera fase, a racionalizar algunos regímenes, uniformando prestaciones y buscándoles financiamiento que redujera al mínimo sus efectos sociales y económicos negativos. Entre las acciones realizadas se destaca la creación de un “fondo único” para administrar las asignaciones familiares y se igualó el valor de este beneficio para todos los trabajadores; el establecimiento de un sistema común de subsidios de cesantía; la fijación de un mecanismo general de reajustabilidad para las pensiones; la aplicación de requisitos uniformes para acogerse a la pensión por vejez; y la extensión del régimen de pensiones asistenciales a la población más pobre, favoreciendo a las personas mayores de 65 años y a los inválidos desde los 18 años. Este proceso modernizador se inició con la difusión de un modelo renovado de seguridad social entre los sectores laborales y empresariales a través de un documento denominado *Estatuto fundamental de principios y bases del nuevo sistema de seguridad social*. Paralelamente, se introdujeron sustanciales reformas orientadas a promover el desarrollo de un mercado financiero competitivo y eficiente, compatible con una economía de mercado.<sup>99</sup>

Desde 1974, el proyecto de reforma previsional fue objeto de revisiones, observaciones y objeciones, hasta que en 1980 finalmente se aprobó la reforma al sistema de pensiones vigente en ese tiempo, reforma que

<sup>97</sup> Undurraga, José Pedro, “Pilares fundamentales del éxito del sistema”, *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, p. 42.

<sup>98</sup> Infante, María Teresa, “Origen histórico del sistema”, *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 17-24.

<sup>99</sup> Starck, “La propuesta chilena...”, *op. cit.*, nota 45, pp. 120-123.

culminó con tres décadas de intentos y dio lugar a un sistema de capitalización individual.<sup>100</sup>

## 2. Conformación del modelo chileno

En la conformación del modelo chileno, en primer lugar se definieron las características básicas que debía contener. El ideal que rigió el diseño fue que “cada uno se preocupara por su propia previsión”. En este sentido, se obligaría a los trabajadores a hacer un esfuerzo de ahorro mínimo mes a mes, pero a la vez, instar al ahorro voluntario adicional para mejorar los beneficios que el sistema podría generar, fuera en términos de mejor pensión futura o del logro de una pensión digna antes de cumplir las edades mínimas para retirarse.<sup>101</sup> De esta forma, se argumentó que al optar por un régimen de acumulación que no prometería nada, se evitaría comprometer al sistema con riesgos demasiado grandes.<sup>102</sup> Se señaló que era preferible fijar el porcentaje de la cotización que definir de antemano el monto de la pensión resultante. Asimismo, la “libertad” sería la piedra angular del nuevo sistema. El nuevo sistema se fundaría en la libre elección y sus objetivos no serían redistributivos sino que relacionarían los beneficios del sistema con los esfuerzos realizados por los trabajadores durante su vida laboral activa.

En este contexto se consideró que un sistema de capitalización individual obligatorio con contribuciones definidas, era la única opción para

<sup>100</sup> En 1974 se designó a Miguel Kast, economista recién llegado de la Universidad de Chicago, para que iniciara el estudio de las reformas necesarias para pasar del sistema de reparto a otro de capitalización individual. Posteriormente fue comisionado para ir por un mes a la Escuela de Economía de Wharton en Estados Unidos a fin de profundizar sus conocimientos sobre el tema, llevando consigo el primer borrador del Estudio sobre reforma previsional.

<sup>101</sup> Piñera, José, *El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional*, Santiago, Zig Zag, 1996, p. 2, capítulo 4. página web [[http://www.pensionreform.org/eys/capitulo\\_html](http://www.pensionreform.org/eys/capitulo_html)].

<sup>102</sup> Se consideró que garantizar una pensión de un monto X (a cambio de una cotización mensual) cuando el trabajador cumpliera la edad exigida, se asumía un riesgo considerable, pues los plazos en que opera la previsión —35, 40 y 45 años—, la hacen vulnerable, y sólo sería posible cubrir el riesgo teniendo un enorme capital para operar, tal como lo hacen las compañías de seguros. En cambio se estimó que al ahorrar mensualmente el 19% de las remuneraciones, la pensión podría alcanzar montos equivalentes al 70% de ella al final de la vida de trabajo. Una pensión de este orden permitiría al trabajador un nivel de vida similar a la de antes, ya que el pensionado tiene menos gastos que el trabajador activo.

alterar la naturaleza del sistema de pensiones y, además, era más acorde con el sistema económico vigente en Chile: economía de mercado.<sup>103</sup> En razón de ello, se adoptaron las siguientes decisiones en su conformación:<sup>104</sup>

- Substitutivo. Que no fuera adicional o complementario al sistema vigente, sino que lo substituyera, para financiar a menor costo mayores beneficios. Al cerrarse el antiguo sistema, se evitaría la duplicidad de costos de administración que resultaría de la operación simultánea y permanente de dos regímenes de pensiones, con sus respectivos aparatos de administración y control, además de los efectos redistributivos adversos derivados del encarecimiento del empleo. Por otra parte, el en caso de tener un carácter complementario, existía la amenaza de ser excesivos los fondos captables, dada la existencia de importantes economías a escala en la gestión.
- Administración privada. Porque se consideró que era la forma más adecuada para promover la eficiencia y garantizar la maximización de las pensiones. De esta forma, no sería necesario canalizar recursos fiscales a la administración del sistema.

<sup>103</sup> Fueron descartadas como posibles alternativas: a) mejorar la eficiencia operativa del sistema vigente y b) continuar con un sistema de beneficios definidos, con acumulación de reservas financieras (volver al origen de los sistemas de pensiones tradicionales). La primera se descartó por considerarse que además de que sólo implicaría una reforma administrativa (uniformar los distintos regímenes, racionalizar la administración y ajustar los beneficios y las tasas a la contribución a su realidad financiera, sin modificar la base misma de su financiamiento ni la estructura de incentivos) se incurriría en el error básico de la concepción colectivista del hombre y la sociedad que lo inspiró, de tal suerte que no se sanearía totalmente el sistema y 30 años después estaría desfinanciado. La segunda se descartó porque implicaba la venta de rentas vitalicias por parte de compañías de seguros de vida (estatales o privadas), cuando no existían en Chile los mercados financieros para transar instrumentos con una madurez similar a las obligaciones de la pensión. Además, el problema de la intensidad y frecuencias de las variaciones en los niveles de tasas de interés y la falta de experiencia para evaluar tendencias y cambios de expectativas de vida de la población hubiera obligado a las compañías a operar con altos volúmenes de capital.

<sup>104</sup> Humeres Noguera, Héctor, “Descripción general del sistema privado de pensiones”, *Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones*, Santiago, CEP, 1995, pp. 28-31.

- Subsidiariedad del Estado. Para el financiamiento de beneficios a favor de quienes carecieran realmente de capacidad para solventarlos por sí solos.
- Competitivo. Que promoviera de un modo sistemático la eficiencia y el servicio.
- Sistema único y no discriminador. El nuevo sistema otorgaría los mismo beneficios a todos los trabajadores, independientemente de su actividad específica o del sector económico en que laboraran.
- Especialización en beneficios. Se limitaría exclusivamente a las pensiones por concepto de vejez, invalidez y sobrevivencia, dejando de lado el resto de los programas de seguridad social y se fijaría un giro exclusivo a las instituciones administradoras de los fondos, a efecto de garantizar la eficiencia administrativa del sistema; impedir las eventuales presiones de poderes políticos y sectoriales; evitar conflictos de intereses en la administración de pensiones.<sup>105</sup>
- Separación de las administradoras y fondos de pensiones. La separación patrimonial del fondo de pensiones respecto de la administradora, permitiría que la rentabilidad de éstos fuera el resultado del proceso de inversión y no del negocio de administración propiamente como tal. De esta forma, se eliminaba que el administrador garantizara el retorno del fondo, lo que permitiría disminuir los requisitos de capital necesario para participar en el negocio.
- Seguros para financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia (viudez y orfandad). Se optó por un seguro colectivo con reservas financieras, porque la alternativa de seguro individual resultaba muy onerosa para los trabajadores. En cambio éste confiere una mayor estabilidad en el tiempo a las primas a pagar por los afiliados y es más confiable para los compromisos financieros de largo plazo.

Bajo este diseño y mediante el Decreto Ley 3.500 publicado en el *Diario Oficial* el 13 de noviembre de 1980, se estableció en Chile un nuevo sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, con un régi-

<sup>105</sup> Se argumentó que la seguridad social estaba conformada por un conjunto de servicios e instituciones que aspiraban a entregar una respuesta global sobre muy diversos estados de necesidad (desempleo, accidentes de trabajo, vejez e invalidez, entre otros) o que apuntaban al bienestar de la familia, como era el caso de las asignaciones familiares y de las pensiones de viudez y orfandad.

men obligatorio que se basa en la capitalización individual de contribuciones definidas y beneficios indefinidos (pues depende del monto de los fondos acumulados por los afiliados durante su vida activa y de las tasas de retorno que dichos activos obtengan en los mercados financieros), con administración privada y libertad de elección para el afiliado, el cual entró en operación en mayo de 1981.<sup>106</sup> *El nuevo sistema de pensiones* (NSP) reemplazó al antiguo sistema público de pensiones con financiamiento de reparto, administración estatal y beneficios definidos, separando los servicios otorgados por el área de salud de los del área pensional.

El antiguo sistema se cerró hacia el futuro, pero continúa funcionando hasta que no se extinga totalmente y se termine de pagar los beneficios a los afiliados que optaron por permanecer en él.<sup>107</sup> Funciona a través del Instituto de Normalización Previsional (INP), institución que agrupó las principales cajas de previsión y es la encargada de administrar los regímenes de prestaciones que tenían a cargo dichas instituciones.<sup>108</sup> En este orden, a la fecha coexisten los dos sistemas de pensiones.

Aparte del nuevo sistema de pensiones, en Chile funciona un sistema de salud a cargo del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), que cubre el 70% de la población total del país y más de 30 instituciones de Salud Previsional (Isapres), que atienden al resto de la población cuyo objeto social es el otorgamiento de prestaciones y beneficios de salud y están constituidas por personas jurídicas de derecho privado. Las mutuales y el Instituto de Normalización Previsional atienden los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El nuevo sistema de pensiones implicó una reforma profunda del régimen anterior y no constituyó un cambio aislado, sino que fue un elemento más dentro de una reforma institucional de la seguridad social, que in-

<sup>106</sup> Artículo 1o. del Decreto Ley 3.500. Sin embargo, por jerarquía legal la fuente primaria directa del nuevo sistema de pensiones se encuentra en la Constitución Política de Chile, en donde se otorga al Estado la función de supervigilar el ejercicio de la seguridad social que se otorgue ya sea a través de instituciones públicas o privadas.

<sup>107</sup> Se estimó que el antiguo sistema seguiría en vigor aproximadamente cuarenta o cuarenta y cinco años más. Se extinguirá alrededor de 2014, por lo que hace a los hombres, y en el 2027 por lo que hace a las mujeres.

<sup>108</sup> Este instituto se creó por Decreto de Ley No. 3.522 en 1980, inicialmente con dos objetivos: estudiar las políticas y medidas que garantizaran el oportuno cumplimiento de los compromisos previsionales que el Estado o los institutos de previsión hubieran contraído y, por otra parte, administrar los recursos financieros de las entidades con déficit. Posteriormente, se fusionaron en dicho instituto todas las cajas de previsión.

volucró muchos aspectos de la vida nacional chilena, de tal forma que simultáneamente con el régimen de pensiones (vejez, invalidez y sobrevivencia, cuyas cotizaciones y ahorro individual sólo están destinados a la solución de ese objetivo), se crearon otros instrumentos legales para resolver la salud previsional y la vivienda social, beneficios que antes estaban unidos en un mismo sistema de pensiones y que por lo tanto competían por financiamiento con tal sistema. En este orden, se modificaron el régimen previsional y los sistemas que otorgaban otras prestaciones de seguridad social, el régimen de financiamiento de la vivienda social, la legislación del mercado de capitales, la legislación de seguros y sociedades anónimas, la legislación del Estado empresario, el régimen de contratos de trabajo, etcétera.

Además, en la medida en que el nuevo sistema de pensiones fue desarrollándose, también el andamiaje legal se adecuó, a través de distintas modificaciones al Decreto Ley 3.500 (DL 3.500), disposiciones legales y administrativas.<sup>109</sup>

### 3. *El caso mexicano*

En 1990, se discutió la posibilidad de modificar el sistema de pensiones mexicano, especialmente en los seguros de vejez y cesantía en edad avanzada, para afrontar el pago de las mismas, pensándose en un sistema de pensiones individualizado parecido al chileno. En 1992, se introduce el SAR, que constituyó un primer intento para reformar el sistema de pensiones,<sup>110</sup> con los siguientes objetivos institucionales: 1) incrementar el ahorro interno para financiar la inversión y estimular la actividad económica nacional; 2) mejorar los ingresos de los trabajadores en el momento de su retiro; 3) permitir a los trabajadores disponer de recursos al quedar desempleados o incapacitados temporalmente; y 4) propiciar el acceso de los tra-

<sup>109</sup> El andamiaje legal sobre la materia hasta 1997 estaba conformado por el DL 3.500 casi totalmente modificado, dos decretos ley y 31 leyes. Véase Borchers, Vivian, “Evolución del Sistema: Aspectos Legales”, *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, Santiago, CIEDESS, 1997, pp. 223-233.

<sup>110</sup> El 24 de febrero de 1992 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reglas generales que regirían el SAR afectándose tanto la ley del Infonavit, como la del Seguro Social.

bajadores a los servicios financieros permitiéndoles invertir el producto de su ahorro con la mejor combinación de riesgo y rendimiento.<sup>111</sup>

El SAR fue concebido como un plan de capitalización con contribuciones definidas y una administración conjunta entre bancos y sociedades de inversión. Por un lado, la administración de las cuentas individuales se realizaba en exclusiva para el sistema bancario, en donde el patrón elegía el banco. Por otro lado, las inversiones de los recursos del SAR corresponderían a las sociedades de inversión, las cuales serían elegidas por el trabajador. Empero, toda vez que la parte de la inversión de los recursos no se reglamentó oportunamente, los propios bancos que administraban las cuentas individuales también lo hacían respecto de los recursos. Bajo este esquema, los bancos estaban como responsables de llevar un registro, de generar estados de cuenta y de hacer los ajustes requeridos. Por gastos de operación, cobraban 0.8% anual sobre el saldo acumulado en la subcuenta. Asimismo, las instituciones involucradas en el sistema podrían mantener los fondos del SAR hasta por cuatro días con el objetivo de cobrar un *floating* por el servicio para después enviar los recursos al Banco de México.<sup>112</sup>

En 1994, se expidió la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro,<sup>113</sup> que creó un organismo técnico especializado con amplias atribuciones sobre aspectos como coordinar los seguros de ahorro para el retiro, la supervisión a los bancos y los sistemas para identificar las cuentas individualizadas y el destino de los fondos: la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (Consar) Sin embargo, durante la vigencia del SAR, la comisión no alcanzó a lograr los objetivos iniciales de control del mecanismo que se le había encomendado.

Al concluir 1994, se observó que el SAR no había constituido una adecuada solución a los problemas que aquejaban a la seguridad social. Los problemas eran de tipo jurídico, al carecer de un marco regulatorio adecuado, pues sólo después de dos años la legislación del SAR fue adoptada con el objetivo de contar con una agencia reguladora, tanto de tipo operativo —ya que no se habían puesto en práctica efectivamente

<sup>111</sup> Ulloa Padilla, Odilia, “Una mirada al sistema de pensiones privado: el SAR y la industria financiera de las Afores”, *La seguridad social. Reformas y retos*, México, UNAM-IIES-DGAPA, p. 215.

<sup>112</sup> Cerda, Luis, *op. cit.*, nota 67, p. 73.

<sup>113</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de julio de 1994.

cuentas individuales que reflejaran la propiedad de los trabajadores— como de tipo financiero, al observarse incentivos inadecuados para que los bancos comerciales controlaran eficientemente el esquema de individualización y manejo de cuentas, haciendo todo ello impracticable el mecanismo del ahorro.<sup>114</sup> De esta forma, si bien el SAR constituyó una primera reforma de carácter parcial en el sector de las pensiones, con la esperanza de que incrementaría el ahorro interno, generaría posibilidades de financiamiento de largo plazo para la inversión, fortalecería el crecimiento y la creación de empleos y mejoraría el nivel de ingresos de los trabajadores cuando se pensionaran, lo cierto es que a los cuatro años de su creación operaba en un entorno de aguda y persistente crisis económica, que llevó no sólo a replantearlo sino a reformar todo el sistema de pensiones.

Por lo anterior, en los años posteriores se plantearon diversos estudios encaminados a la modificación del sistema de pensiones. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 se manifestó la necesidad de fortalecer el ahorro interno mediante el traspaso de los sistemas de pensiones del Seguro Social hacia los mercados financieros, a efecto de provocar el ahorro a largo plazo en beneficio de la economía interna del país.

En este contexto, se procedió al diseño de un nuevo sistema de pensiones, para el cual se determinó que debía respetar los principios originales de la Ley del Seguro Social de 1943: los principios de solidaridad y redistribución del ingreso. Asimismo, el diseño debía considerar el tri-

<sup>114</sup> El lento progreso del SAR se debió a la falta de supervisión consistente de las cuentas, originadas por los bancos comerciales, y la carencia de un marco regulatorio final para los administradores de las inversiones; problemas administrativos, incluyendo el cambio de administración y una atención insuficiente a los problemas técnicos y a las características de operación del sistema; problemas de recolección de las aportaciones, en la conciliación de las cantidades recibidas y en la determinación de las cantidades administradas por los bancos comerciales, el Banco de México y las instituciones de seguridad social y de vivienda; la existencia de múltiples números de identificación para cada contribuyente individual por deficiencia en el número de identificación de cuentas, ausencia de traspasos y movilidad de los patrones entre distintos bancos administradores de cuentas y del propio trabajador dentro del mercado laboral. Por el bajo valor máximo de las comisiones y el reducido tamaño de las cuentas del SAR, resultaba poco atractivo para los bancos la administración de cuentas y las funciones de recolección. Por su parte, el Infonavit enfrentó un proceso operativo costoso que dificultaba la afiliación, la cobranza y la fiscalización, en la medida en que el esquema operativo del SAR no fue una solución óptima para el manejo de cuentas individuales. Se dio una alta concentración de las cuentas, pues en tres bancos se ubicaba el 75%.

partismo, la calidad de organismo fiscal autónomo del Instituto Mexicano del Seguro Social y la naturaleza fiscal de las cuotas obrero-patronales. También debía fortalecer la participación del Estado, al garantizar pensiones con la debida sustentabilidad financiera e inmunes a los efectos de la inflación, y al mismo tiempo, al utilizar los recursos previsionales como ahorro interno disponible para la creciente generación de empleos”.<sup>115</sup> En razón de lo anterior, el diseño atendería los siguientes puntos:<sup>116</sup>

- Lo previsional, no lo contingente, esto es, hacia la protección del trabajador de los “riesgos naturales” de la vejez y cesantía en edad avanzada, integrando para ello, un fondo o reserva con cargo a la cual se pudiera proporcionar a los trabajadores que han dejado sus energías y juventud en el trabajo, los medios de atender a su subsistencia.
- La inversión de los recursos a través de una sociedad de inversión especializada en fondos para el retiro, operada por una administradora de fondos de giro exclusivo, para obtener mejores rendimientos con el ahorro forzoso y garantizar una autonomía contable y financiera,<sup>117</sup> en lugar de que el IMSS como organismo público descentralizado con eminente vocación social desvirtuara su objetivo primordial si adquiriera funciones preponderantemente financieras.
- La supervisión de la inversión por los cotizantes al Seguro Social, esto es, un control tripartita, a través de la existencia de un Comité con tal carácter dentro del órgano contralor del sistema, para asegurar el manejo correcto de las reservas o inversiones.
- La unificación del sistema, a través de sustituir el antiguo completamente evitando que los trabajadores actuales siguieran cotizando a éste.
- Los derechos adquiridos por los trabajadores, razón por la cual no se otorgarían bonos de reconocimiento.

<sup>115</sup> IMSS, *Nueva Ley del Seguro Social comentada*, T. II, 1998, pp. 194-210.

<sup>116</sup> Cerda, *op. cit.*, nota 67, pp. 71-74 y Sales, *op. cit.*, nota 53, pp. 33 y 34.

<sup>117</sup> El discurso oficial afirmó que la integración del ente que administrara los recursos no cambiaría la naturaleza pública de las reservas que se constituirían, ni desvirtuaría sus fines. Empero, fue cuestionado este hecho al considerarse que las cuotas y aportaciones al destinarse al otorgamiento de pensiones, se entienden destinadas al gasto público, en consecuencia (pueden ser administradas e invertidas por un particular).

Bajo este esquema, la reforma a la Ley del Seguro Social no se hizo esperar y en 1995 se transformó el esquema de seguridad social del sector privado hacia la tendencia de administración privada de fondos públicos y cuentas individuales iniciada en 1992.

En efecto, el 21 de diciembre del 1995, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Nueva Ley del Seguro Social (NLSS),<sup>118</sup> fundamento del nuevo sistema de pensiones (NSP), cuya entrada en vigor sería el 1o. de enero de 1997.<sup>119</sup> Sin embargo, por decreto del 26 de noviembre de 1996 se reformó el párrafo primero del artículo primero transitorio de la NLSS, mediante el cual se pospuso la entrada en vigor de dicha ley hasta el 1o. de julio de 1997.<sup>120</sup>

Mediante la NLSS, el IMSS modificó su marco jurídico, que dio origen a un proceso de reorganización jurídico-administrativa para introducir el nuevo sistema.<sup>121</sup> No obstante, la reforma le permite conservar una intervención preponderante como autoridad encargada del cobro de las cuotas obrero-patronales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, para entregarlas a las empresas financieras especializadas,<sup>122</sup> y como autoridad determinadora de la existencia, persistencia o modificación de los estados de incapacidad.

<sup>118</sup> La presentación y aprobación de la ley se hizo en menos de 4 semanas. Inmediatamente, se cuestionó la constitucionalidad de la nueva ley, en razón de que la fracción XXIX del artículo 123 constitucional prevé a la Ley del Seguro Social como un ordenamiento de “utilidad pública”, es decir, el seguro social es un servicio público que debe ser proporcionado por el Estado, en términos de los artículos 3, 4 y 5 de la propia ley de la materia. Empero, en la NLSS se eliminó del antiguo artículo 8 “además de las prestaciones inherentes a sus finalidades podrá proporcionar servicios sociales y servicios de solidaridad social”.

<sup>119</sup> El SAR continúa vigente para los trabajadores del ISSSTE.

<sup>120</sup> Se pospuso la entrada en vigor de la NLSS, según el gobierno federal, por adecuaciones en la instrumentación del sistema (para dotar a la población de la Clave Única de Registro de Población, (CURP). Véase, Domínguez Chávez, Guillermo, “Administradoras de fondos ¿Previsión para el futuro?, *Revista Laboral*, México, núm. 55, 1997, p. 27.

<sup>121</sup> La reorganización a partir del nuevo sistema se concretó en dos grandes líneas: a) Reestructuración financiera. Recomposición del catálogo de seguros (RCV), mantener su solvencia a través de la ampliación de su cobertura; el ejercicio de un mayor control de sus recursos, nueva estructura en el sistema de cotizaciones, efectos diferenciados por tamaños de empresa y nivel salarial. Bajo esta línea, el IMSS conserva una responsabilidad colectiva sólo respecto de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad.

<sup>122</sup> Se critica que si bien este sistema puede parecer operativamente racional, ya que se minimiza la emisión de documentos de pago y los trámites de cancelación, en la práctica no se garantiza el destino oportuno de los fondos, pues se depende de terceros para contar efectivamente con los recursos de propiedad de cada trabajador.

Por lo que hace al rubro de pensiones, la Nueva Ley del Seguro Social dividió el ramo que se denominaba de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM) en dos tipos de seguros: uno, invalidez y vida (sustituyendo el anterior de invalidez y muerte; así como los gastos médicos y pensionados); y el otro, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (sustituyendo al de vejez y cesantía), y se concretó de esta forma un nuevo sistema de pensiones con administración privada de los recursos.

A diferencia del caso chileno, el mexicano adoptó medidas complementarias integradas en el marco institucional de los sistemas vigentes de seguro social, en lugar de alternativas estructurales. Para el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones mexicano, también hubo que adecuar el andamiaje legal y, para el efecto se publicó el 23 de mayo de 1996 la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y el 6 de enero de 1997 la Reforma a la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores,<sup>123</sup> con lo cual se constituyeron las primeras adecuaciones legales del camino normativo que recorrerá el nuevo sistema, a través de circulares, y otras medidas, dado el modelo que se aceptó.<sup>124</sup>

A continuación se analizarán las características del nuevo sistema de capitalización individual en los países estudiados, de acuerdo con las particularidades generales de los aspectos que lo constituyen.

## II. CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

### 1. Afiliación

#### A. Chile

Los trabajadores del sector privado y público afiliados al antiguo régimen y aquellos que iniciaron sus labores antes del 31 de diciembre de 1982, es decir, dos años después de la expedición del DL 3.500 que constituyó el

<sup>123</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1997, cuyo objetivo consistió en la adecuación a la Nueva Ley del Seguro Social, tanto en relación con los términos de pago de las aportaciones, como en el procedimiento para la aplicación de las cuotas del seguro social y del Infonavit. Asimismo, el 26 de mayo de 1996 se publicó en el DOF, el Decreto de Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones Financieras, Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor.

<sup>124</sup> A cuatro años de vigencia de la NLSS, la misma fue reformada mediante el decreto del 20 de diciembre de 2001.

nuevo sistema, pudieron optar entre el antiguo sistema y el nuevo,<sup>125</sup> existiendo para el resto de los trabajadores que se incorporaron por primera vez a la fuerza de trabajo después de esa fecha la obligación de incorporarse al régimen establecido.<sup>126</sup> En este orden, la incorporación al nuevo sistema de pensiones chileno se estableció como optativo; para los del antiguo sistema y respecto del nuevo, se establecieron dos modalidades: obligatorio y automático para los trabajadores bajo una relación de subordinación o voluntario para los trabajadores independientes.<sup>127</sup>

Respecto de los trabajadores sujetos al antiguo sistema, se incentivó el traspaso al nuevo a través de un incremento del 18% en sus salarios, beneficio que se sustentó, principalmente, en una rebaja en la tasa de cotización. Además, se dio un reconocimiento de los derechos que los trabajadores habían adquirido por haber cotizado en el antiguo sistema, a través de un “bono de reconocimiento”, con lo que se incentivó al cambio y confianza en el nuevo sistema.<sup>128</sup>

En este contexto, la iniciación en la actividad laboral de un trabajador chileno subordinado genera su afiliación automática al nuevo sistema de pensiones y la obligación de cotizar en una administradora privada. Esta afiliación es única y permanente y subsiste durante toda la vida del trabajador, ya sea que se mantenga o no en actividad, que ejerza una o varias actividades simultáneas o sucesivas, o que cambie de administradora. El patrón debe comunicar la iniciación o cesación de los servicios de sus trabajadores a la administradora en la que éstos se encuentren afiliados, dentro del plazo de 30 días contado desde la fecha de iniciación o terminación.<sup>129</sup>

<sup>125</sup> Artículo 1 Transitorio del DL 3.500.

<sup>126</sup> Se concedió a los trabajadores afiliados al antiguo sistema un plazo de cinco años (hasta 1986) para decidir su adscripción al nuevo sistema. En diciembre de 1981, se afiliaron 1 millón 605 mil trabajadores, lo que representaba el 56% del total de la fuerza laboral. Si bien se estableció que al dejar el antiguo sistema no podía regresarse a éste, en 1983 se dio marcha atrás a esta disposición respecto de 600 afiliados que tenían casi cumplidos sus requisitos para el retiro, a los cuales se autorizó regresar al antiguo sistema, en razón de la confusión que les creaba el nuevo sistema.

<sup>127</sup> Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública quedaron excluidas del nuevo sistema de pensiones.

<sup>128</sup> CIEDESS, “Transición a un régimen de capital individual, módulo de pensiones”, *Estrategias para el desarrollo de un modelo integrado de seguridad social*, Santiago, 1992, pp. 397 y 398.

<sup>129</sup> Artículo 2 del Decreto Ley 3.500.

### *Bono de reconocimiento*

El *bono de reconocimiento* es el instrumento representativo del derecho a pensión devengado por los trabajadores, en el tiempo que permanecieron en el antiguo sistema y representa el valor estimativo del capital necesario para pagar la pensión que teóricamente el afiliado tenía devengada en el antiguo sistema de pensiones al momento de su cambio al nuevo sistema.<sup>130</sup> El bono es emitido por el Instituto de Normalización Previsional (a nombre del trabajador), se expresa en dinero y su valor se ajusta a la variación del Índice de Precios al Consumidor, más un interés real anual del 4%. Este interés tiene como objetivo compensar tres efectos: incremento de las remuneraciones del trabajador por efectos de la especialización a través de la vida laboral, aumento de las remuneraciones por crecimiento de la economía y, finalmente, aumento de las expectativas de vida.

El bono de reconocimiento se hace efectivo sólo cuando el afiliado lo requiere para el financiamiento de las pensiones, es decir, cuando cumple con la edad legal para pensionarse o cuando queda inválido o fallece, fecha en la cual sus recursos ingresan a la cuenta individual y constituye parte del capital que se utiliza para financiar las pensiones.<sup>131</sup> La ley autoriza la cesión de los derechos del bono mediante simple endoso para que poder transarse este instrumento en el mercado secundario formal, mejore su precio y liquidez, facilitando, de este modo, la opción de anticipar la pensión.<sup>132</sup>

Se dieron dos bonos de reconocimiento: bono de reconocimiento general y bono de reconocimiento complementario. Para tener derecho al bono de reconocimiento general, se requería haber estado en el antiguo sistema, optar por el nuevo sistema de pensiones y haber registrado cuando menos 12 cotizaciones mensuales en cualquier Caja de Previsión en los cinco años anteriores a noviembre de 1980, y para el bono de reconocimiento

<sup>130</sup> CIEDESS, “Transición a un régimen de capital individual, módulo de pensiones”, *op. cit.*, nota 128, p. 398.

<sup>131</sup> Myers, Robert J., “Privatización en Chile del Sistema de Seguridad Social”, *Sistema privado de pensiones en Chile*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1988, p. 25.

<sup>132</sup> La cesión del bono de reconocimiento a una compañía de seguros para pensionarse anticipadamente fue introducida en el DL 3.500 mediante la Ley 18.646, del 27 de agosto de 1987, y mediante la Ley 18.964, del 10 de marzo de 1990; se autorizó la transacción del bono en los mercados secundarios formales.

complementario se requería haber registrado cotizaciones posteriores al primero de mayo de 1981.<sup>133</sup>

### B. México

En el nuevo sistema de pensiones, el IMSS continúa con su papel de institución encargada de la organización y administración de los programas de seguridad social.<sup>134</sup> De esta manera, esta institución mantiene el rol formal relevante al haberse definido que la afiliación de un trabajador se establece cuando se inscribe en los registros de éste.<sup>135</sup> En razón de ello, todos los trabajadores inscritos en el IMSS fueron afiliados automáticamente al nuevo modelo.<sup>136</sup> Aquellos que iniciaron su vida laboral antes del nuevo sistema, al final de su carrera laboral, a partir de los 60 años tendrán derecho a escoger la pensión de retiro que más les convenga entre la calculada conforme al sistema vigente hasta junio de 1997 (incluye los recursos del SAR acumulados a junio de 1997) o la que ofrecerá el nuevo sistema de pensiones, mientras que los trabajadores que empezaron a laborar después del 1o. de julio de 1997 se registrarán sólo bajo el segundo.<sup>137</sup> En este orden, la incorporación al nuevo sistema se estableció: a) obligatorio y automático para los trabajadores afiliados al IMSS y para los nuevos entrantes a la fuerza laboral, b) voluntario para los trabajadores independientes.

En la Nueva Ley del Seguro Social se mantuvo la idea genérica de que los trabajadores, es decir, las personas vinculadas por una relación de trabajo, son sujetos prioritarios del régimen obligatorio del IMSS y, por ende, del nuevo sistema de pensiones. Sin embargo, quedaron excluidos del régimen obligatorio las administraciones obreras o mixtas, ejidatarios, co-

<sup>133</sup> CIEDESS, “Transición a un régimen de capitalización Individual”, *op. cit.*, nota 128, pp. 398 y 399.

<sup>134</sup> La actuación del IMSS se establece en la NLSS, eliminando su actuación financiera en materia de las pensiones de vejez y cesantía bajo el nuevo sistema, cuya función es considerada en la LSAR pero a cargo de entidades financieras creadas para ello.

<sup>135</sup> Con el nuevo sistema, se aprovechó la insolvencia del IMSS para ofrecer una salida al déficit financiero que se proyectaba para los próximos años.

<sup>136</sup> Los trabajadores no perderán los recursos de su cuenta individual del SAR anterior, sino que los trabajadores propietarios de las mismas los traspasarán a su nueva cuenta individual.

<sup>137</sup> El IMSS continuará pagando las pensiones de los que ya se encontraban pensionados, las cuales irán incrementándose de acuerdo con el salario mínimo.

muneros, etcétera, organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, los cuales eran sujetos del régimen obligatorio del antiguo sistema. Estos sujetos conservarán sus derechos (esquemas de aseguramiento y bases de cotización), debiendo durante 1997 optar, ante el IMSS, entre continuar en el esquema modificado o celebrar convenio con éste, para su incorporación voluntaria en el régimen obligatorio. Particularmente, la afiliación al nuevo sistema de pensiones mediante el IMSS abarcó sólo a los trabajadores de la iniciativa privada, pues no se abrió para toda la fuerza laboral mexicana y quedaron fuera los trabajadores independientes y los de los gobiernos federal, estatal y municipal.<sup>138</sup>

Toda vez que los trabajadores que cotizaban bajo el antiguo sistema de pensiones pasaron automáticamente al nuevo sistema, la ley no incluyó un reconocimiento explícito de los años aportados mediante la forma de un bono o pensión adicional como en Chile.<sup>139</sup> La NLSS sólo consideró el reconocimiento del tiempo de cotización pero no las aportaciones anteriores al IVCM. Esta expropiación de facto de los fondos está compensada con el derecho de los actuales asegurados de optar por el viejo sistema.<sup>140</sup>

## 2. Cuenta individual

### A. Chile

En el nuevo sistema de pensiones cada afiliado está obligado a ahorrar en una cuenta personal abierta en una administradora de fondos de pen-

<sup>138</sup> También quedaron fuera las Fuerzas Armadas, trabajadores petroleros y empleados federales. Sin embargo, con las reformas a la LSAR, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de diciembre de 2002, se pretende sumar a las administradoras de fondos de para el retiro los ahorros de una cifra no determinada de trabajadores independientes no considerados para efectos de la jubilación en el apartado A o B del artículo 123 constitucional, a efecto de que puedan acceder estos últimos a una pensión financiada por ellos mismos a lo largo de su vida laboral.

<sup>139</sup> El traspaso automático de los trabajadores al nuevo sistema se hizo a efecto de no generar en el gobierno la obligación de reconocer en forma explícita una deuda contraída con anterioridad, compromiso que a su vez ayuda a mantener un presupuesto y un gasto público más controlado, por los pagos que corresponde hacer a futuro. Esta forma de enfrentar el tema del reconocimiento de derechos permite al gobierno mexicano ahorrar una parte del monto que destinaría para el pago de bonos o pensiones compensatorias, si es que la acumulación de recursos en las cuentas individuales resulta ser mejor que las expectativas que se establezcan.

<sup>140</sup> De acuerdo con el artículo tercero transitorio de la NLSS.

siones de su elección, con el objeto de financiar sus pensiones de vejez e invalidez, así como las de sobrevivencia de sus beneficiarios.

Los trabajadores afiliados están obligados a aportar en su cuenta individual las siguientes cotizaciones:<sup>141</sup> a) una cotización básica del 10% de sus salarios mensuales para su fondo de pensiones; y b) una cotización adicional, determinada por la administradora, para destinarse al financiamiento de las pensiones de invalidez o sobrevivencia y al pago de la prima del seguro contratado con una compañía de seguros de vida.<sup>142</sup> Además, el afiliado puede realizar cotizaciones voluntarias y depositar las sumas convenidas con su patrón para incrementar la pensión u obtener una anticipada.<sup>143</sup>

Además de la cuenta individual en donde se depositan las cotizaciones obligatorias, el trabajador puede contar con una *cuenta de ahorro voluntario*,<sup>144</sup> para depositar las cantidades que desee y con la periodicidad que estime conveniente. Los depósitos que se efectúen en esta cuenta son independientes de los de la cuenta de capitalización individual. Los afiliados pueden traspasar todo o parte de los fondos de su cuenta de ahorro a la cuenta individual con el objeto de incrementar el monto de la pensión o de constituir el capital requerido para pensionarse anticipada-

<sup>141</sup> Artículo 17 del Decreto Ley 3.500. Al inicio del nuevo sistema de pensiones, los trabajadores tenían que cubrir un 17% de su salario en cotizaciones, de la siguiente forma: cotización básica: 10% para el ahorro de las pensiones; cotización adicional: 3% como máximo, para el seguro de invalidez y sobrevivencia; cotización por prestaciones de salud: un 4%. Estas últimas cotizaciones fueron modificándose con la evolución del sistema.

<sup>142</sup> En este rubro, el financiamiento antes era proporcionado por el patrón y el trabajador, pero como se observa bajo el nuevo sistema sólo aporta el trabajador, cuyas cotizaciones son deducidas de su salario y enteradas por el patrón a la administradora. Se argumentó que el dividir la cotización en una parte obrera y una parte patronal permite que esas partes manipulen políticamente y hace que el sistema sea menos transparente y más politizado.

<sup>143</sup> En el artículo 21 del original DL 3.500 las cotizaciones voluntarias sólo estaban permitidas: a) hasta un 10% de su remuneración y b) hasta un 20% de la parte que excediera de la remuneración obligatoria y que no rebasara las 120 Unidades de Fomento del último día del mes anterior al pago. Sin embargo, esta disposición se modificó, permitiéndose a los trabajadores porcentajes superiores a efecto de que acumulen recursos adicionales en su cuenta individual. En ese mismo sentido, se permitieron los “depósitos convenidos” con el patrón. Estos montos no se toman en cuenta para una pensión mínima ni para el cálculo del aporte adicional que otorga el Estado, de acuerdo con el artículo citado.

<sup>144</sup> La cuenta de ahorro voluntario fue incorporada al sistema en 1987 y en 1990 se creó la cuenta de ahorro de indemnización, para los casos de interrupción de la relación laboral.

mente. Respecto de esta cuenta el trabajador puede efectuar hasta cuatro retiros en cada año calendario.<sup>145</sup>

En este orden, el capital de la cuenta individual de cada afiliado se integra con:

- El bono de reconocimiento, que se constituyó como el saldo inicial de dicha cuenta, cuyo monto fue proporcional a los derechos que había devengado el afiliado en el sistema antiguo.
- La cotización obligatoria del 10% del salario mensual para la pensión de vejez.
- La cotización adicional para las pensiones de invalidez y sobrevivencia y el pago de la prima de seguro.
- Las cotizaciones voluntarias.
- Los traspasos que realice el afiliado desde su cuenta de ahorro voluntario.
- La rentabilidad obtenida por la inversión del fondo.

Por último, es necesario señalar que los montos monetarios en pesos chilenos de los aportes a las cuentas individuales se realizan en una nueva forma de moneda, *unidad de fomento* (UF), que es la unidad de cuenta utilizada para las transacciones financieras, cuyo valor se modifica diariamente de acuerdo con la trayectoria de la inflación del mes anterior. Los montos acumulados para las pensiones y también para los beneficios se expresan en UF.<sup>146</sup>

## B. México

Bajo la Nueva Ley del Seguro Social y por ende, el nuevo sistema de pensiones, las cuotas obrero-patronales y la aportación estatal de los trabajadores inscritos en el IMSS son canalizados también a una cuenta individual, administrada por una empresa especializada.<sup>147</sup> El patrón continúa con la obligación de efectuar los pagos y enteros de las cuotas al

<sup>145</sup> Artículos 21 y 22 del Decreto Ley 3.500 actualizado a septiembre de 1995.

<sup>146</sup> AISS, *Reforma de los sistema de pensiones en América Latina*, Buenos Aires, 1997, p. 9.

<sup>147</sup> Con el anterior SAR, la apertura de la cuenta individual estaba a cargo del patrón, la firma del contrato a cargo del trabajador por intermediación patronal o ante el banco. Sólo podía abrir una cuenta aunque el trabajador perteneciera a otros regímenes de seguridad social. En el nuevo sistema, el trabajador hace la apertura de la cuenta y firma del contrato ante las administradoras de fondos para el retiro.

IMSS y, por su parte, el instituto entrega los recursos a las administradoras especializadas conforme a la elección previa del trabajador.<sup>148</sup> En la cuenta individual, se acumulan tanto las cuotas y aportaciones que realice el propio trabajador como las que los patrones y el gobierno están obligados a aportar para el retiro. Lo anterior constituye un rasgo singular del modelo mexicano, ya que el patrón es copartícipe de la constitución del fondo.

Esta cuenta individual se compone de tres partes que se denominan subcuentas: <sup>149</sup> subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV); subcuenta para vivienda y subcuenta de aportaciones voluntarias

a. Subcuenta del retiro, cesantía en edad avanzada y vejez

Esta subcuenta se conforma con las cuotas y aportaciones de:

1. *Retiro*, que aporta el patrón, consistente en el 2% del salario base de cotización (SBC).<sup>150</sup>
2. *Cesantía en edad avanzada y vejez*, que aportan el trabajador (1.125%), el patrón (3.15%) y el gobierno (0.225%), cuyo total es 4.5%.
3. *Cuota Social*, que aportará adicionalmente el gobierno (5.5% del salario mínimo general) por cada día de salario cotizado, es decir, un peso por cada día trabajado, a partir de la vigencia de la NLSS y que se actualizará trimestralmente de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.<sup>151</sup> Se pretende con esta cuota que el gobierno fortalezca el ahorro de los trabajadores de menores ingresos.<sup>152</sup>

<sup>148</sup> La recaudación de las aportaciones son por medio de un banco de datos centralizado, con esta forma se considera que el modelo mexicano reduce costos administrativos.

<sup>149</sup> Con las reformas del 10 de diciembre de 2002 a la LSAR, se incorporó la *subcuenta de aportaciones complementarias de retiro*, cuyos recursos sólo podrán retirarse hasta que el trabajador se pensione o tenga 60 años de edad. Estas aportaciones se retirarán en el plazo que marque cada Siefore, que no podrá ser menor a dos ni mayor a seis meses, salvo Siefores que preserven el valor adquisitivo.

<sup>150</sup> Es el importe que cubren los patrones desde 1992 al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el cual se ha sumado a la cuenta individual.

<sup>151</sup> De acuerdo con el artículo 168 de la NLSS, estas cuotas y aportaciones al destinarse, en su caso, al otorgamiento de pensiones, se entenderán destinadas al gasto público en materia de seguridad social.

<sup>152</sup> Como se observa, las aportaciones siguen siendo hechas por los trabajadores, patrones y gobierno, sin embargo, la aportación del 8.5% del salario base de cotización que correspondía al IVCN se dividió en dos partes: 4.5% se acumulará en las cuentas indivi-

### b. Subcuenta para vivienda

Esta subcuenta está conformada con el dinero que los patrones aportan (5.0% del SBC) con el fin de que el trabajador tenga acceso a financiamiento para obtener una vivienda. Este dinero es administrado por el Infonavit.<sup>153</sup>

### c. Subcuenta de aportaciones voluntarias

Es la subcuenta en donde adicionalmente el trabajador podrá realizar aportaciones voluntarias para que pueda disponer, al final de su vida de trabajo, de una pensión mejor. Puede hacer retiros cada seis meses previo aviso a la administradora y en los términos que se haya pactado en el contrato respectivo.<sup>154</sup>

Conforme a las tres subcuentas, el ahorro para el retiro de cada trabajador quedará constituido de la siguiente manera:

Retiro	2.0%
CV	4.5%
Cuota social	\$ 1.00 X día trabajado
Vivienda	5.0%
Aportaciones voluntarias	\$
Rendimientos que produzca el ahorro	\$

duales y el 4% restante irá directamente al IMSS para el seguro de invalidez y vida (2.5%) y para los servicios médicos a pensionados (1.5%). Para un trabajador que percibe un salario mínimo, las aportaciones totales a su cuenta individual representarán el 17% de su salario y para un trabajador que gana el salario promedio representará el 13.5%.

<sup>153</sup> De acuerdo con la reforma a la Ley del Infonavit, la administradora entregará a dicho instituto los recursos de la subcuenta de vivienda a fin de que éste los canalice a créditos para la vivienda de los trabajadores.

<sup>154</sup> La Consar autorizó, para 2003, que un monto de ahorro de cinco salarios mínimos al año (alrededor de 780 mil pesos) que los trabajadores realicen como aportaciones voluntarias sea deducible de impuestos. Si este dinero se queda para la pensión, el trabajador no pagará impuesto sobre la renta (ISR).

Como puede observarse, el nuevo sistema de pensiones no se encuentra focalizado a la solución del problema concreto de las pensiones, sino que también abarca metas asistenciales como la vivienda y salud, a diferencia del modelo chileno cuyos objetivos no se confunden con otras tareas previsionales o asistenciales.

Antes de pensionarse, el trabajador podrá hacer algunos retiros de ese ahorro acumulado, como se verá más adelante.<sup>155</sup>

#### d. Cuenta concentradora

La Nueva Ley del Seguro Social estableció un esquema de administración de recursos para aquellos trabajadores que no eligieran su administradora especializada, dándoles un plazo de cuatro años para hacerlo.<sup>156</sup> Se creó una cuenta en el Banco de México a nombre del IMSS denominada “Cuenta Concentradora” para depositar en ella los recursos de las cuotas obrero-patronales, contribuciones del gobierno federal y la cuota social del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Estos recursos se invertirían en valores o créditos a cargo del gobierno federal y otorgarán el rendimiento que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De esta forma, se estableció que durante el primer año de vigencia de la cuenta existiría la obligación del gobierno federal de pagar cuando menos un rendimiento mínimo del 2% en términos reales. Los recursos de vivienda serían enviados, como el resto de los recursos de vivienda de los trabajadores que se encuentren en una administradora, al Infonavit y, sobre esos recursos, el instituto entregaría un rendimiento calculado en función del rendimiento de operación de la utilidad de operación que tiene el fondo de vivienda.<sup>157</sup>

Cuando el trabajador seleccionara su administradora, su cuenta sería transferida de la cuenta concentradora a aquella. Los recursos de los trabajadores que hasta julio de 2001 no eligieran administradora, serían en-

<sup>155</sup> Si bien podría considerarse positivo que los trabajadores tengan la posibilidad de hacer retiros, en la práctica pudiera alejarse el nuevo sistema de asegurar precisamente las pensiones de cesantía en edad avanzada, la vejez y las otras eventualidades.

<sup>156</sup> El artículo 7 transitorio de la LSAR consideró el plazo de los 4 años, a partir de julio de 1997 para elegir administradora.

<sup>157</sup> Domínguez Chávez, Guillermo, “Fondos de retiro, comisiones, cuenta concentradora y Afores”, *Revista Laboral*, México, núm. 78, p. 51.

viados a la asignada por la Consar, atendiendo a su eficacia, su situación financiera, su ubicación geográfica y a los rendimientos de las sociedades de inversión que operen.<sup>158</sup>

Como puede observarse, en el caso mexicano la cuenta individual es más amplia y compleja que en el chileno, por las tres subcuentas que la integran, que comprenden no sólo prestaciones de vejez y cesantía en edad avanzada sino también de vivienda, por la composición específica de la subcuenta de retiro, vejez y cesantía (la llamada cuota social) y porque, sirve además para cubrir otros beneficios parciales relacionados con el desempleo, con la ayuda para gastos de matrimonio, como se verá más adelante en el tema de pensiones.

### 3. *Administración privada de los fondos*

#### A. *Chile*

La característica principal del nuevo sistema de pensiones chileno es la participación del sector privado en la administración de los fondos de pensiones.<sup>159</sup> La aplicación del sistema está a cargo de empresas financieras especializadas denominadas *administradoras de fondos de pensiones* (AFP) y también a cargo de compañías de seguros de vida.

Las AFP están constituidas como sociedades anónimas con un giro exclusivo y tienen por objeto administrar las cuentas individuales (fondo de pensiones), así como otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece el Decreto Ley 3.500.<sup>160</sup> Las AFP recaudan las cotiza-

<sup>158</sup> En el 2001 en el proceso de asignación de la cuenta concentradora que realizó la Consar se transfirieron 7.1. millones de cuentas entre las 11 Afores. Véase Informe de Actividades 2001 de la Consar.

<sup>159</sup> La medicina preventiva y curativa, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y prestaciones familiares, en Chile también incluye la participación del sector privado. La medicina preventiva y curativa es administrada por Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), las cuales son constituidas como sociedades anónimas o corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, los regímenes de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y de prestaciones familiares, en donde participan mutualidades de patronos y las Cajas de Compensación, respectivamente, ambas corporaciones de derecho privado sin fines de lucro.

<sup>160</sup> En el inicio del modelo, las AFP no consideraban ningún producto distinto al de las pensiones, pues se argumentó que, con el giro exclusivo, se evitaba la tentación de utilizar la gran cantidad del fondo acumulado para entregar beneficios que, en definitiva, fueran en desmedro del valor de la pensión, verdadero objetivo del nuevo sistema de pensio-

ciones obligatorias para incorporarlas a las cuentas personales de los afiliados.<sup>161</sup> Por su parte, las compañías de seguros de vida participan a través de la venta de seguros de renta vitalicia, el pago de las pensiones que se convengan, y el financiamiento de la diferencia que, en caso de muerte o de invalidez definitiva, se produce entre el valor presente de las pensiones y el saldo acumulado en la cuenta individual.

Las AFP invierten los recursos del fondo de pensiones en una amplia gama de instrumentos financieros cuya rentabilidad pasa a formar parte del fondo con el cual se otorgan posteriormente los beneficios que correspondan (títulos públicos, depósitos a plazo, títulos garantizados por instituciones financieras, letras de crédito emitidas por instituciones financieras, bonos de empresas públicas y privadas, cuotas de otros fondos de pensiones y acciones de sociedades anónimas aprobadas por la Comisión Clasificadora de Riesgo.<sup>162</sup>

Las AFP son, básicamente, compañías de seguros de vejez las cuales deben cumplir ciertos requerimientos financieros y de otros tipos y son supervisadas por el Estado. Cada trabajador decide a cuál AFP hará sus aportes y tiene posibilidades de cambiar y transferir sus fondos acumulados a otra administradora.

#### *a. Comisiones*

Por la administración de las cuentas individuales, las AFP cobran comisiones a cargo de los afiliados, las cuales son deducidas de sus respectivas cuentas individuales y de las de ahorro voluntario. El monto de las comisiones se determina libremente por cada administradora y tiene carácter general y uniforme para todos los afiliados. Se fijan sobre la base de un porcentaje (de las remuneraciones o de los valores transferidos, según corresponda), una suma fija o bien de una mezcla de ambas.<sup>163</sup>

nes. Sin embargo, con la incorporación de la cuenta de ahorro voluntario, la cuenta de indemnizaciones, entre otras, se ha modificado dicho giro, aunque se argumenta que las nuevas actividades tienen relación con el giro previsional.

<sup>161</sup> También tramita el bono de reconocimiento para sus afiliados, realiza acciones de cobranza respecto de las cotizaciones adeudadas y administra las cuentas de ahorro voluntario y de indemnizaciones.

<sup>162</sup> Es la encargada de analizar cada una de las funciones que puedan asumir las sociedades de inversión, tratando de limitar el riesgo que éstas corran a través de acotar las posibilidades de inversión.

<sup>163</sup> Artículos 28 y 29 del DL 3.500.

Respecto de la cuenta individual, sólo son objeto del cobro de comisiones el depósito de las cotizaciones periódicas, las transferencias de saldo desde otra administradora y los retiros bajo la modalidad de renta temporal o retiro programado.<sup>164</sup> La comisión por cotizaciones periódicas es la cantidad que pagan los afiliados obligatoriamente con el objeto de constituir una pensión de vejez consistente en el 10% de sus remuneraciones. Además, cobran comisiones por concepto de retiros desde la cuenta de ahorro voluntario y retiros extraordinarios.

Cualquier cambio en el monto de las comisiones tiene que ser anunciado por las administradoras con sesenta días de anticipación a la fecha en que debe entrar en vigencia.

#### *b. Rentabilidad mínima*

En el modelo chileno, las AFP son responsables de garantizar una “rentabilidad mínima”, a efecto de prever cuando el fondo pudiera obtener una rentabilidad inferior.<sup>165</sup> Cada administradora garantizará que el fondo administrado por ella genere una rentabilidad promedio mensual mínima, que se calculará con base a la rentabilidad promedio obtenida

<sup>164</sup> En un principio, también existía una comisión por mantener el saldo en la cuenta individual, pero en 1988 esta comisión se suprimió. La cotización adicional, que antes no ingresaba a la cuenta individual del afiliado, ahora sí lo hace, para ser egresada de dicha cuenta con el nombre de comisión porcentual por depósito.

<sup>165</sup> En Chile, el concepto de “rentabilidad mínima” se introdujo, más que por un requisito de carácter técnico, por una necesidad de índole política, en el sentido de que bajo este concepto será más fácil conseguir la aprobación del nuevo sistema de pensiones. El hecho de que la “rentabilidad mínima” no tuviera el carácter de “fija” se debe a que los promotores del modelo consideraron ser peligrosa, pues perfectamente se podían dar periodos recesivos en que se obtuvieran rentabilidades incluso negativas. Por ello, la superintendencia, a través de una circular, señaló que sólo se podría publicitar una rentabilidad promedio estimada de las cuentas individuales, calculadas sobre periodos de uno y tres años, medidas en forma anual y estimadas para distintas rentas imponibles considerando las comisiones cobradas por la administradora en el periodo correspondiente. La primera circular que se emitió respecto de la rentabilidad mínima diferenció entre la rentabilidad de la cuota y la rentabilidad de la cuenta individual. La primera correspondía a la rentabilidad obtenida por las inversiones, sin considerar ningún costo de administración. La segunda correspondía a la rentabilidad estimada obtenida por el afiliado en su cuenta individual, deducidas las comisiones que le cobraban las administradoras y cuya información debía darse trimestralmente en la circular respectiva. Por ello, sólo se consideró difundir la rentabilidad sobre la base de rentabilidad promedio para distintos niveles de rentas y comparativas para todas las AFP.

por todos los fondos de pensiones.<sup>166</sup> Para garantizar la rentabilidad mínima, el DL. 3.500 estableció dos tipos de reservas: reserva de fluctuación de rentabilidad, que es parte del fondo, y un *encaje* de propiedad de la administradora.

La *reserva de fluctuación de rentabilidad*, es una reserva en dinero que se forma con los excesos de rentabilidad del fondo, esto es, cuando excede la rentabilidad promedio de todos los fondos en más de dos puntos o en más del 50% de esta última.

El *encaje* corresponde a un activo que deberán mantener las AFP equivalente, al menos, al 1% del fondo de pensiones.<sup>167</sup> Este activo es enterado con recursos de la administradora y tiene como finalidad completar la rentabilidad mínima en subsidio de la reserva de fluctuación de rentabilidad.<sup>168</sup>

En caso de que la rentabilidad de un fondo durante un mes fuera menor a la rentabilidad mínima, procedería, en primer lugar, la aplicación de la reserva de fluctuación de rentabilidad. Si estos fondos resultaran insuficientes, la administradora deberá enterar la diferencia, para lo cual podría aplicar recursos del encaje. Cuando las dos reservas de la administradora (fluctuaciones y encaje) resultaran insuficientes para alcanzar la “rentabilidad mínima”, el Estado estaría obligado a complementar la diferencia, a efecto de garantizar la rentabilidad de los ahorros y de las pensiones. Este supuesto significaría que, al no ser capaz la administradora de pagar la rentabilidad mínima con sus propios recursos, ella tendría que disolverse, trasladándose los afiliados con sus ahorros a otra administradora.<sup>169</sup>

## B. México

En el caso mexicano, la administración de las cuentas individuales y de los fondos para el retiro está dividida. La operación de las cuentas in-

<sup>166</sup> Artículo 37 del DL 3.500.

<sup>167</sup> Artículos 39 y 40 del DL 3.500. En junio de 1983, se redujo el requisito de mantener un encaje con recursos de la administradora de un 5% al 1% del valor del fondo de pensiones. Se argumentó que esta modificación disminuiría las barreras a la entrada en la industria de las AFP facilitando el ingreso de nuevas competidoras.

<sup>168</sup> CIEDESS, “Administradoras de fondos de pensiones”, *12 años de modernización de la seguridad social en Chile. Evaluación crítica y proyecciones*, Santiago, 1993, p. 199.

<sup>169</sup> Se argumentó que éstas reservan implican un esquema de triple seguro para alcanzar la “rentabilidad mínima”: un doble seguro por lo que hace a la administradora, y uno, por lo que respecta al Estado, de tal suerte que tal mecanismo haría imposible la quiebra. El caso es, que con la crisis de 1982-1983 varias AFP quebraron, a pesar del triple seguro.

dividuales está a cargo de las administradoras de fondos para el retiro (Afores),<sup>170</sup> entidades también de giro exclusivo, y la administración de los fondos para el retiro está a cargo de sociedades de inversión especializadas ligadas a las mismas (Siefores), las cuales invierten el dinero para que éste produzca rendimientos a través del tiempo, es decir, las Afores son las empresas autorizadas para captar fondos y las Siefores las que se encargan de invertirlos.<sup>171</sup> Dentro de estas empresas especializadas, el IMSS cuenta con su propia Afore,<sup>172</sup> de tal suerte que en el nuevo sistema de pensiones mexicano es posible encontrar Afores privadas, públicas y mixtas.

De acuerdo con la nueva Ley del IMSS, en la primera etapa del sistema, cada Afore tendría sólo una Siefore y ésta sólo podrá invertir en una canasta de instrumentos de renta fija como Cetes, dólares, bonos de gobierno, entre los principales (mas no en la bolsa de valores). Para el segundo año, ya estarían autorizadas más Siefores y sería el trabajador quien decidiera en qué tipo de instrumentos invertir (renta fija o variable o un porcentaje de ambas).<sup>173</sup> En principio, las Siefores no podrían invertir en ningún tipo de instrumento fuera del territorio nacional.

<sup>170</sup> El artículo 18 de la LSAR define a las Afores como “Entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que la integran en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión”. Asimismo, dicha ley dispuso que las Afores en su estructura deben tener un contralor normativo que vigile en cumplimiento de las normatividades internas y externas aplicables, de tal suerte que constituye un vínculo independiente entre la autoridad y las administradoras.

<sup>171</sup> Las Siefores constituyen una variante importante respecto del modelo chileno. Este mecanismo reconoce distintas funciones que ocurren en el sistema y permite la existencia de economías a escala en lo que se refiere al manejo operacional de las cuentas, es decir, permite diversificar la gama de productos u opciones y ofrece flexibilidad al régimen de inversiones.

<sup>172</sup> Artículo 8 transitorio de la NLSS. Tanto la literatura mexicana como la chilena han criticado la Afore del IMSS. La literatura mexicana considera que esa Afore puede generar algunos riesgos que dificulten el desarrollo del sistema, como resultado de la eventual competencia en condiciones favorables respecto de otras administradoras del régimen de pensiones, así como en los eventuales procesos de control que lleve a cabo la autoridad a cargo de la fiscalización del sistema, es decir, ¿cómo obligar a una entidad con el peso del IMSS a que responda a las decisiones de otra institución que le fiscalice? Por su parte, la literatura chilena considera que la Afore del IMSS representa una competencia riesgosa para las Afores privadas tanto por los posibles costos subsidiados como por el acceso a la información de todo el sistema de que se dispone.

<sup>173</sup> Sánchez Estrada, Jorge, “Para elegir la mejor opción entre Afores”, *Revista Laboral*, México, núm. 55, 1997, p. 43.

Respecto de las aportaciones de vivienda, las Afores entregarán los recursos al Infonavit, para que éste los canalice a créditos para la vivienda de los trabajadores, pero incluirán en el estado de cuenta los montos que correspondan a esa aportación, más los intereses que dicho instituto pague a los trabajadores por este ahorro, a fin de que el trabajador conozca el total de su ahorro.

Conforme al nuevo sistema de pensiones, el trabajador libremente se registrará en la Afore que elija y puede cambiar de Afore cada doce meses o cuando se modifique el régimen de inversión o de comisiones, traspasando su cuenta individual a otra. Asimismo, elegirá la Siefore en que se invertirá su dinero.<sup>174</sup>

#### a. Comisiones

Las Afores también cobran comisiones por la administración de la cuenta individual y al menos una vez al año enviarán, al domicilio indicado por el trabajador, un estado de cuenta. Se señala que las comisiones se establecen en porcentajes, cantidades fijas en pesos o combinación de ambas y la estructura de éstas debe ser autorizada por la Consar. Las comisiones se dividen en comisión sobre el flujo (SBC), comisión sobre el saldo (o una combinación de ambas) y comisión sobre rendimientos reales de los fondos.<sup>175</sup>

La comisión sobre flujo se cobra por concepto de cuotas y aportaciones depositadas al seguro de retiro y cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), cantidad que se expresa como un porcentaje del salario base de cálculo del trabajador.<sup>176</sup> La aportación del gobierno federal y la cuota social no se incluyen para el cobro de las comisiones sobre flujo. La comisión sobre saldo se cobra respecto del monto acumulado por las aportaciones en las subcuentas de RCV y aportaciones voluntarias, más el rendimiento obtenido.<sup>177</sup> La comisión sobre rendimiento real se expresa

<sup>174</sup> Artículo 74 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

<sup>175</sup> Las Afores fueron autorizadas el 27 de enero de 1997 y con estos conceptos iniciaron la estructura de sus comisiones, las cuales, una vez aprobadas, empezaron a operar transcurridos 60 días naturales computados a partir del día siguiente a su publicación en el DOF.

<sup>176</sup> Consar, *Boletín de Prensa*, 7 de febrero de 1997.

<sup>177</sup> Puede expresarse como un porcentaje fijo anual sobre el saldo o, bien, como un porcentaje del rendimiento real que pague la Siefore. De acuerdo con la Consar, se cobra só-

como un porcentaje de rendimiento real obtenido por la inversión en la Siefore y se cobrará de manera mensual sólo cuando se obtengan rendimientos superiores a la inflación. Si el rendimiento es igual o inferior a la inflación, no se cobrará esta comisión.<sup>178</sup> Al igual que en el caso chileno, además de las anteriores, también las Afores pueden cobrar comisiones por los siguientes servicios: expedición de estados de cuenta adicionales, consulta adicional, reposición de documentación, por retiros programados, por retiro de la subcuenta de ahorro voluntario, sobre saldo de cuentas inactivas.<sup>179</sup>

La ley permite que las Afores puedan cambiar la estructura de sus comisiones. Si el cambio implica un incremento, el trabajador puede solicitar el cambio de Afore y traspasar sus recursos a otra administradora. De acuerdo con la Consar, no se entenderá modificada la estructura de las comisiones en caso de que las Afores decidan cobrar cantidades inferiores a las autorizadas.<sup>180</sup> Las Afores quedan autorizadas para cobrar distintas comisiones por cada una de sus Siefores.<sup>181</sup>

Se establecieron prohibiciones a las Afores para cobrar comisiones por entregar el recurso a la aseguradora seleccionada para contratar con ella la renta vitalicia (pensión del trabajador) o el seguro de sobrevivien-

lo cuando la cuenta individual del trabajador obtiene rendimientos superiores a la inflación y se cobra mensualmente. Si el rendimiento es igual o inferior a la inflación, no se cobra comisión. Sin embargo y dado que algunas Afores cobran tanto la comisión por flujo como la de saldo, resulta difícil conocer exactamente cuál es la comisión promedio. Las comisiones oscilan entre 1.63% y 2.5%.

<sup>178</sup> Consar, *Boletín Infoconsar*, núm. 4, 15 de julio de 1997.

<sup>179</sup> Estas comisiones son fijas y se pagan directamente por el trabajador al momento del servicio, excepto la de pago de retiros programados, ya que el importe se deduce del propio pago del retiro. Respecto de la comisión sobre saldo de cuenta inactiva, se aplica un porcentaje anual y se cobra al trabajador con cargo a su cuenta individual, en forma mensual.

<sup>180</sup> Consar, Circular Consar O4-1, 1997.

<sup>181</sup> En su oportunidad, las cuentas individuales que estuvieron depositadas en la cuenta concentradora también fueron objeto de una comisión por su manejo. A partir de febrero de 1998, se cobraron comisiones a cuenta de servicios secundarios (estados de cuenta, registros de saldos, registro de retiros, etcétera), a causa de la entrada en operación de las llamadas “prestadoras de servicios” (circular Consar 27-1, DOF, 28 de febrero de 1998), Afores que prestaban servicios administrativos por fuerza a los trabajadores que optaron por la cuenta concentradora, contrariando a la propia LSAR en su artículo séptimo transitorio, pues antes de los cuatro años fueron entregados los recursos de la cuenta concentradora a las Afores, las que a partir de entonces cobraron comisiones bimestrales del 1.15% sobre el salario base de cotización (Circular Consar 29-1, DOF, 27 de febrero de 1998).

cia (pensiones de los beneficiarios); por el traspaso de cuentas individuales entre Afores y por el traspaso de recursos entre Siefores.

### b. Rentabilidad mínima

En México, la legislación en esta materia no obliga a las administradoras (Afores y Siefores) a garantizar un rendimiento determinado, es decir, una tasa de interés real o neta por encima de los puntos porcentuales que se produzcan por la inflación, a efecto de proteger el capital de los trabajadores y el beneficio real a largo plazo para ellos cuando llegue el tiempo de su retiro de la actividad laboral.<sup>182</sup>

En efecto, la ley es omisa en ofrecer una garantía de rendimiento porque se argumentó, en su momento, que el único que puede garantizarlo es el gobierno federal, pues genera recursos a través de impuestos. Ninguna otra institución puede garantizar un rendimiento porque no puede saberse cuáles serán los cambios que experimentará el mercado, pero sí puede cuidarse que se tengan los mejores rendimientos con menores riesgos. La ley prescribe que una de las sociedades de inversión de cada Afore invertirá en instrumentos que preserven el poder adquisitivo del dinero y busque que no haya pérdidas en rendimientos reales de los trabajadores. Aparte de esto, no existe una garantía de rendimiento tanto en la ley como en los contratos celebrados por los trabajadores con las Afore.<sup>183</sup>

Sin embargo, en la cuenta concentradora sí se garantizó un rendimiento de dos puntos porcentuales de rendimiento real superior a la inflación (aunque también se cobraba una comisión por el manejo de esa cuenta).<sup>184</sup> La cuenta concentradora pagaría, dentro de su primer año de operación, intereses a una tasa real de 2% anual, pagaderos mensualmente mediante su reinversión en las cuentas individuales.<sup>185</sup>

Para justificar el hecho de que en los contratos de administración de fondos para el retiro no se estipulara un rendimiento garantizado a los trabajadores, se argumentó que la LSAR, en su artículo 47, establece que

<sup>182</sup> El modelo chileno sí obligó a pagar 12 puntos porcentuales adicionales a la inflación real generada en el año de que se tratara.

<sup>183</sup> Domínguez Chávez, Guillermo, "Precisiones en torno a las administradoras de fondos y sociedades de inversión", *Revista Laboral*, núm. 55, México, 1997, p. 14.

<sup>184</sup> Artículo 3 transitorio, último párrafo, de la NLSS.

<sup>185</sup> Consar, *Boletín de Prensa*, 5 de marzo de 1997.

las Afores podrán operar varias sociedades de inversión, las que tendrán una composición de cartera distinta en atención a diversos grados de riesgo.<sup>186</sup> Asimismo, el precepto señala que las Afores estarán obligadas a operar en todo caso una Siefore cuya cartera estará integrada fundamentalmente por valores con características específicas que preserven el valor adquisitivo del ahorro a los trabajadores. Esa Siefore es la única que funcionará durante el primer año de operaciones del nuevo sistema de acuerdo con la regla segunda transitoria de la Circular 01-1.

#### 4. Pensiones y modalidades

##### A. Chile

El beneficio otorgado por el nuevo sistema es el otorgamiento de pensiones. Para tener derecho a ellas y a las prestaciones, es condición estar incorporado en calidad de afiliado en una AFP. Se distinguen tres tipos de pensiones: de vejez, invalidez y sobrevivencia. Cada una de ellas posee su propia modalidad de financiamiento y pueden pagarse en la forma de retiro programado, renta vitalicia inmediata o de renta temporal con renta vitalicia diferida.

Las pensiones de vejez están destinadas a mantener la continuidad de los ingresos económicos de aquellos trabajadores que, como consecuencia de la edad, han perdido su capacidad de generarlos. El DL 3.500 fija 65 años para los hombres y 60 para las mujeres como edades que dan derecho a este beneficio. Sin embargo, existen disposiciones que permiten pensionarse antes de las edades requeridas.<sup>187</sup>

Las pensiones de invalidez están dirigidas a sustituir las remuneraciones de los trabajadores que durante su vida activa resultan afectados por

<sup>186</sup> Las Siefores pueden ser: de instrumentos indexados, de deuda o común. Las Siefores de instrumentos indexados invertirán en instrumentos que permitan mantener el poder adquisitivo de los ahorros, esto es, que sus rendimientos reales estén por encima del índice de inflación; la Siefore de deuda invertirá en instrumentos de deuda tanto del gobierno federal como de empresas y bancos, y de la más alta calidad bursátil; y la Siefore común, invertirá en valores de deuda y de renta variable —alto riesgo— como acciones y bonos que permitan obtener rendimientos más altos en el largo plazo.

<sup>187</sup> Artículo 3o. del DL 3.500. En sus inicios, el nuevo sistema prohibió que los trabajadores afiliados a una AFP pudieran pensionarse por vejez dentro de los primeros 5 años de vigencia; sin embargo, en 1983 se derogó esta disposición.

una enfermedad o accidente común que los deje en condición de inválido.<sup>188</sup> Las pensiones de sobrevivencia se generan por el fallecimiento de los afiliados activos o pensionados y se otorgan a la cónyuge, al cónyuge inválido y a los hijos que reúnan los requisitos definidos por el DL 3.500. En determinados casos, tienen derecho también la concubina y sus hijos así como los padres del afiliado.

#### a. Pensión de vejez

Para disfrutar de una pensión por vejez, se requiere tener 65 años el hombre y 60 años la mujer y haber realizado cotizaciones por 20 años. Pueden los afiliados disponer de los recursos de su cuenta individual para hacer efectiva su pensión (más el bono de reconocimiento cuando corresponda, su aportación inicial, traspasos de su cuenta de ahorro, intereses y reajustes) y escoger entre las siguientes modalidades: renta vitalicia inmediata, renta temporal con renta vitalicia diferida y Retiro programado.

a) *Renta vitalicia inmediata*. Bajo este esquema, los afiliados ceden total o parcialmente sus derechos sobre el capital acumulado en su cuenta individual a una compañía de seguros de su elección, a cambio de una pensión vitalicia. Para ello, celebran un contrato con la compañía de seguros, la que se obliga a cubrir a aquél el pago de una renta mensual—expresada en unidades de fomento—, desde el momento que se suscribe el contrato y hasta el fallecimiento del afiliado y, posteriormente, pagar la pensión de sobrevivencia a sus beneficiarios según corresponda.<sup>189</sup> Con esto, el afiliado pierde la propiedad de sus fondos acumulados en su cuenta individual, pero la compañía de seguros es la que asume el riesgo de sobrevivencia de él y de sus beneficiarios y el riesgo de rentabilidad, pues la

<sup>188</sup> La protección contra los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales se regulan por la Ley 16.744 y el Decreto Ley 338 de 1960; esa protección se mantiene inalterada en el nuevo sistema de pensiones. Estos riesgos son manejados por mutualidades, administradas en forma bipartita por patrones y trabajadores y tienen esas entidades facultad para administrar los aportes patronales de sus empresas afiliadas y prestar los servicios a los trabajadores que sufran riesgos de trabajo.

<sup>189</sup> Gaete M., María Elena; Mantheir F., Evelyn y Undurraga, José Pedro, “Capitalización individual y reparto en el actual sistema de pensiones chileno”, *Sistema privado de pensiones en Chile*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1988, p. 56.

pensión de renta vitalicia ofrecida lleva implícita una tasa de interés futura.<sup>190</sup>

Para calcular la pensión, la compañía de seguros estima la expectativa de vida del grupo familiar y ofrece un pago que agote el saldo ahorrado (capitalizado a una cierta tasa) en el momento en que se estima dejarán de existir los beneficiarios de la pensión.<sup>191</sup> También pueden optar por esta modalidad los afiliados que estén en condición de contratar una renta que sea igual o mayor a la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado.

Los que contraten una renta vitalicia mayor o igual al 120% de la pensión mínima de vejez y al 70% del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas, una vez pagada la prima a la compañía de seguros, pueden disponer libremente del excedente que quedare en la cuenta de capitalización individual.<sup>192</sup>

Por otra parte, si el afiliado fallece a temprana edad, los fondos reservados para el pago de las pensiones de vejez comprometidos se liberan y pasan a ser propiedad de la compañía de seguros y ésta queda con la obligación del pago de las pensiones de sobrevivencia, sólo si existen beneficiarios. Con ello, se compensan las mayores necesidades de capital que deben destinarse para aquellos que viven más allá de la expectativa de vida promedio.<sup>193</sup>

b) *Retiro programado*. La modalidad consiste en que el capital acumulado por el afiliado se mantiene en su cuenta individual, administrado por la AFP, y de ella se efectúan retiros mensuales,<sup>194</sup> es decir, anualmente se retirará la cantidad que resulte de dividir cada año el saldo efectivo de su cuenta de capitalización individual entre el capital necesario

<sup>190</sup> Titze, Mónica y Viancos, Cecilia, “Evolución del sistema: beneficios”, *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, Santiago, CIEDESS, 1997, pp. 155.

<sup>191</sup> Esta modalidad presenta el problema de comprometer durante periodos largos el pago de grandes sumas fijas e indexadas, en circunstancias que los retornos de las inversiones son eminentemente variables, pudiendo ser negativos en ciertos periodos.

<sup>192</sup> Artículo 62 del DL 3.500.

<sup>193</sup> Titze, Mónica, *op. cit.*, nota 190, p. 155.

<sup>194</sup> Artículo 65 del DL 3.500. En esta modalidad el afiliado mantiene su capital en el fondo de pensiones, reteniendo el riesgo de sobrevivencia, el riesgo financiero y el derecho de propiedad sobre la totalidad de su capital.

para pagar una<sup>195</sup> unidad de pensión al afiliado y, fallecido éste, a sus beneficiarios. La anualidad que resulte se pagará en 12 mensualidades.<sup>196</sup>

Con el fin de asegurar que ese capital alcance para financiar las pensiones durante el tiempo de vida que resta al afiliado y sus beneficiarios, es necesario recalcular el monto de la pensión año con año considerando las esperanzas de vida del afiliado y sus beneficiarios, que varían anualmente en función de la edad y el nuevo capital, el cual disminuye por pago de pensiones y aumenta o disminuye por la rentabilidad que obtiene el fondo de pensiones.

Esta modalidad tiene como efecto, por una parte, que si la rentabilidad es positiva la pensión crece en los primeros años y, por la otra, si se extiende la vida del afiliado más allá de los estándares de la población, la pensión inevitablemente disminuye. Con ello, el afiliado es quien asume el 100% del riesgo de sobrevida y el riesgo de rentabilidad de sus recursos.

El afiliado acogido al retiro programado puede optar en cualquier momento por contratar una renta vitalicia, ya sea inmediata o diferida.

c) *Renta temporal con renta vitalicia diferida.* Esta modalidad es una opción intermedia entre las dos alternativas (renta vitalicia y retiro programado) y fue incorporada en 1987 a causa de la revisión realizada a las modalidades de pensión, se visualizó la necesidad de una opción que permitiera al afiliado permanecer con sus fondos administrados en la AFP, pero que pudiese traspasar el riesgo de sobrevida a terceros.

Bajo esta modalidad, al momento de pensionarse, el afiliado contrata con una compañía de seguros de vida el pago de una renta vitalicia mensual a contar de una fecha futura posterior al momento en que se pensiona. Mientras se hace efectiva esta modalidad, el afiliado conserva en su cuenta individual los fondos suficientes para obtener de la administradora de fondo de pensiones una renta temporal durante el periodo que medie entre la fecha en que se ejerce la opción para esta modalidad y la fecha en que la renta vitalicia diferida comienza a ser pagada por la

<sup>195</sup> La modalidad de retiro programado es, desde un punto de vista estricto de seguridad social, una modalidad inadecuada, en virtud de que la retención por parte del pensionado del riesgo de sobrevida produce pensiones decrecientes a través del tiempo, puesto que la edad esperada de fallecimiento de una persona aumenta a medida que ésta envejece, es decir, esta modalidad origina pensiones decrecientes a lo largo del tiempo, con caída que se acelera hacia los últimos años. Véase Gaete, "Capitalización individual y reparto", *op. cit.*, nota 189, p. 57.

<sup>196</sup> En este caso, la pensión se ajusta según la variación del Índice de Precios al Consumidor.

compañía de seguros. La renta que se contrate no puede ser inferior al 50% del primer pago mensual de la renta temporal ni tampoco superior al 100% de dicho primer pago.<sup>197</sup>

Con esta modalidad, el afiliado traspasa a la compañía de seguros el riesgo de sobrevida y se queda sólo con el riesgo de tasa de interés por un periodo predeterminado, en cuyo caso las variaciones de la rentabilidad generada por el fondo de pensiones no impactan tan fuertemente el monto de la pensión, como ocurre en la modalidad de retiro programado.

Al introducir esta modalidad, se señaló que se abrió la posibilidad de que los afiliados pudiesen recibir pensiones distintas en el tiempo, es decir, que tuvieran la posibilidad de obtener pensiones más altas dentro de los primeros años de retiro y más bajas después. Se pretendía que con ello los pensionados tuvieran la posibilidad de cubrir eventualmente mayores gastos en los primeros años de retiro, tales como el pago de educación superior de los hijos, dividendos hipotecarios aún vigentes, manutención de una familia en la que aún permanecen hijos en el hogar, etcétera.<sup>198</sup>

#### b. Variantes de la pensión de vejez

a) *Pensión mínima de vejez*. Si el saldo acumulado en la cuenta individual es insuficiente para financiar una pensión igual a la mínima, los fondos del afiliado se complementan con un aporte estatal, siempre que éste cumpla con los siguientes requisitos: tener 65 o más años de edad, si es hombre, y 60 o más, si es mujer; registrar 20 años de cotizaciones o servicio computables en cualesquiera de los sistemas previsionales, los que se completan con los periodos en que el afiliado recibió subsidios de cesantía, pero con un máximo de tres años; no percibir ingresos iguales o superiores a la pensión mínima de vejez.<sup>199</sup>

<sup>197</sup> Artículo 64 del DL 3.500. El afiliado opta por mantener la propiedad del saldo de su cuenta individual durante un cierto número de periodos, es decir, opera durante un tiempo bajo una especie de retiro programado y a partir de una fecha que él determina al momento de ejercer la opción, traspasa el riesgo de longevidad a una compañía de seguros y así, obtiene una pensión de renta vitalicia, con aquella parte del saldo de su cuenta individual que no se destinó a financiar la renta temporal.

<sup>198</sup> La pensión mínima equivalía a 121 dólares al mes, en 1998.

<sup>199</sup> Artículos 75 y 76 del DL 3.500.

b) *Pensión de vejez anticipada*. Los afiliados pueden pensionarse antes de cumplir las edades requeridas por el DL 3.500 si el saldo en la cuenta individual les permite financiar:

- a) Una pensión igual o superior al 50% del promedio de las remuneraciones imponibles percibidas en los últimos 10 años de trabajo,
- b) Una pensión igual o superior al 110% de la pensión mínima garantizada por el Estado.<sup>200</sup>

En un principio, para acogerse a la pensión anticipada se exigía que el afiliado la financiara con el saldo de su cuenta individual, pero sin considerar el bono de reconocimiento, documento que representaba la mayor parte del capital disponible del afiliado, exigiéndose que la pensión pagadera fuera al menos el 70% del sueldo promedio (en términos de unidades de fomento) de los últimos 10 años. Por esta razón, en los primeros años del nuevo sistema, esta opción no fue utilizada por los afiliados, lo que obligó a disminuir el requisito del porcentaje de 70% al 50%, pero a la vez se incrementó el requisito de la pensión exigida a un 110% sobre el monto de la pensión mínima garantizada por el Estado.<sup>201</sup>

### c. Pensión de invalidez

Las pensiones de invalidez total o parcial son financiadas por las AFP a través de la contratación de seguros de invalidez y sobrevivencia empleando para ello los ingresos provenientes de la aportación adicional.

Tienen derecho a la pensión de invalidez los afiliados no pensionados que sean menores de 65 años de edad los hombres, y 60 las mujeres y que, por consecuencia de enfermedad o accidente común, sufren un menoscabo permanente en su capacidad de trabajo. La invalidez, para estos efectos, puede ser total o parcial. Es total cuando la pérdida de la capacidad de trabajo es, al menos, de 2/3; y parcial cuando dicha pérdida es superior al 50% e inferior a los 2/3.<sup>202</sup>

<sup>200</sup> Artículo 68 del DL 3.500. La pensión mínima garantizada por el Estado equivalía a 134 dólares para los pensionados mayores de 70 años, en 1998.

<sup>201</sup> Titze, *op. cit.*, nota 190, p. 154.

<sup>202</sup> En un principio, la ley sólo consideraba el derecho de la pensión de invalidez a los afiliados que perdían al menos dos tercios de su capacidad de trabajo. En 1990 se modificó el DL 3.500 para introducir la incapacidad parcial.

La pensión de invalidez corresponde al 70% del promedio de las remuneraciones imponibles percibidas en los últimos diez años, actualizadas por la variación del Índice de Precios al Consumidor, cuando el afiliado se encuentre laborando.

Si el afiliado que ingresó al nuevo sistema de pensiones tuviere menos de diez años y su invalidez se produjo por accidente, se consideran al menos 24 remuneraciones mensuales, asignándoles un valor de cero a las que faltasen para completar los dos años de imposiciones.

En el caso de los afiliados que han dejado de prestar servicios hasta 12 meses antes de la declaración de la incapacidad, la pensión asciende al 50%, pero se les exige por lo menos seis meses de cotizaciones en el año anterior contado desde el último día del mes en que dejó de prestar servicios. Pero si dejó de prestar servicios en una fecha superior a los 12 meses, el afiliado sólo tiene derecho a contratar una pensión con los recursos de su propia cuenta individual, sin perjuicio de la pensión mínima garantizada por el Estado si correspondiere.<sup>203</sup>

Si es trabajador independiente, debe haber cotizado en una AFP en el mes calendario anterior a la declaración de invalidez.

Para el financiamiento de la pensión, cada administradora está obligada a contratar un seguro en una compañía de seguros, la que se compromete a complementar el saldo de la cuenta individual del afiliado hasta enterar el equivalente al capital que sea necesario para pagar todas las pensiones futuras del siniestrado y/o grupo familiar. El principio del seguro consiste en que la administradora paga una prima a la compañía de seguros y ésta se compromete a aportar la diferencia entre el capital necesario para el pago de las pensiones futuras y el monto que el causante tenía en su cuenta individual.<sup>204</sup>

En este orden, la pensión de invalidez consiste básicamente en un complemento del monto ahorrado por el afiliado al momento de su invalidez, de tal forma que constituya el capital necesario para financiar su pensión, así como las pensiones de sus beneficiarios. Una vez que la compañía de seguros ha completado el capital para pagar la pensión (asumiendo la opción de renta vitalicia), el afiliado puede disponer del saldo de su cuenta individual, para optar por otra, ya sea una renta vitali-

<sup>203</sup> Gaete M., *op. cit.*, nota 189, p. 61.

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 50.

cia inmediata, una de renta temporal con renta vitalicia diferida o bien por retiro programado.

La invalidez es calificada por las Comisiones Médicas Regionales, que están integradas por médicos cirujanos designados por el superintendente de administradoras de fondo de pensiones y son contratados por honorarios por dicha institución contralora.

Los dictámenes de las Comisiones Médicas Regionales son reclamables por el afiliado afectado, por la administradora a la cual está incorporado y por la compañía de seguros que cubre el siniestro, ante la Comisión Médica Central, que depende de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.<sup>205</sup>

#### d. Variante de la pensión de invalidez

*Pensión de invalidez garantizada.* El Estado garantiza pensiones mínimas de invalidez a aquellos afiliados que sean declarados inválidos (por las comisiones médicas) y que reúnan los siguientes requisitos:<sup>206</sup>

a) No tener derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de vejez;  
b) Acreditar la invalidez mientras se está cotizando o dentro de los dos años anteriores a la última cotización y cumplir alguno de los tres requisitos siguientes:

- Registrar dos años de cotizaciones dentro de los últimos cinco previos a la declaración de invalidez;
- Estar cotizando, si la incapacidad es producida por un accidente;
- Registrar al menos diez años de cotizaciones.

#### e. Pensión de sobrevivencia

Las pensiones de sobrevivencia son otorgadas a los beneficiarios sobrevivientes a la muerte del afiliado activo o pensionado por vejez o invalidez (cónyuge, hijos menores o padres, según sea el caso), las cuales son financiadas con los recursos ahorrados por el afiliado y el traspaso

<sup>205</sup> AISS, *op. cit.*, nota 146, p. 11.

<sup>206</sup> Artículo 77, del DL 3.500.

de recursos desde la compañía de seguros con la cual se suscribió el contrato correspondiente.

Los requisitos para tener derecho a esta pensión son los mismos en general; lo que difiere en cada caso es el origen de los fondos que financiarán dichas pensiones y la forma en que se calcula el monto. Los beneficiarios podrán hacer efectiva la pensión de sobrevivencia mediante las modalidades de renta vitalicia inmediata, renta temporal con renta vitalicia diferida o retiro programado.

a) *Sobrevivientes de pensionado por vejez o invalidez.* En el caso de que el fallecido hubiera estado pensionado por vejez o invalidez, se toma en cuenta si estaba recibiendo una renta vitalicia o estaba acogido a un retiro programado o renta temporal. Si tenía una renta vitalicia, las pensiones se conceden con cargo a la compañía de seguros y el porcentaje correspondiente a cada beneficiario se aplica a la renta vitalicia que percibía el causante.

En el caso de que estuviera bajo la modalidad de retiro programado, se calcula el pago que agote el capital en el periodo que corresponda a la expectativa de vida de los beneficiarios y se reparte dicho pago entre ellos igualmente según los porcentajes asignados a cada uno por ley.

Si el pensionado estuvo bajo la modalidad de renta temporal, se calcula el pago que agote el capital en el tiempo que reste para que se comience a pagar la renta vitalicia diferida y se reparte dicho pago entre los distintos beneficiarios según los porcentajes asignados a cada uno por la ley. Los beneficiarios también pueden optar por adelantar el pago de la renta vitalicia diferida.

b) *Sobrevivientes de trabajador en activo.* Cuando se trata del fallecimiento de un trabajador activo, las pensiones se financian con el monto ahorrado por el afiliado, complementado por la compañía de seguros hasta alcanzar el capital previsto.

Las pensiones se determinan aplicando el porcentaje que corresponda a cada beneficiario a la remuneración base (70% de la remuneración imponible pertinente, según su tiempo de afiliación y a la causa del deceso por accidente o por otro motivo).

Tienen derecho a la pensión por sobrevivencia en el caso de muerte de un afiliado, los beneficiarios de éste: la viuda (o), los hijos de filiación ma-

trimonial, de filiación no matrimonial o adoptivos, los padres del afiliado y concubina.<sup>207</sup>

- La viuda recibe en forma vitalicia un 60% de la pensión o del ingreso base (50%, si tiene hijos con derecho a pensión) siempre que el matrimonio se haya efectuado al menos con 6 meses de anterioridad a la fecha de fallecimiento (tres años si el matrimonio se verificó cuando el afiliado estaba pensionado de vejez o invalidez). No se exige antigüedad del matrimonio si la cónyuge está embarazada o si sobreviven hijos comunes.
- El viudo inválido que cumpla con las exigencias de antigüedad del matrimonio del punto anterior, recibe en forma vitalicia un 60% de la pensión o del ingreso base (50%, si tiene hijos con derecho a pensión).
- La concubina con hijos reconocidos por el afiliado recibe el 36% de la pensión o del ingreso base (30%, si tiene hijos con derecho a pensión).
- Los hijos reciben un 15% de la pensión o ingreso base, si son solteros y cumplen con alguno de los siguientes requisitos: ser menores de 18 años, ser menores de 24 años y estudiantes regulares, ser inválido. Si al momento de producirse el fallecimiento del afiliado no hubiere cónyuge con derecho a pensión, se incrementarán las pensiones de los hijos, distribuyéndose por partes iguales el monto que hubiera correspondido al cónyuge (es decir, el 50% de la pensión o ingreso base).
- Los ascendientes tienen derecho a pensión de sobrevivencia en el caso de que a la fecha de su fallecimiento hubiesen sido causantes de asignación familiar y siempre que no exista ningún otro beneficiario de pensión. El porcentaje que les asigna la ley corresponde a un 50% de la pensión o ingreso base.

#### f. Otros supuestos

Si era trabajador dependiente cesante por un periodo no mayor a 132 meses, debe registrar al menos seis meses de cotizaciones en el año anterior contado desde el último día del mes en que dejó de prestar servicios.

<sup>207</sup> Artículos 78 y 79 del DL 3.500. En el texto original del DL 3.500, se utilizaba el término de *hijos naturales*.

En el caso de los trabajadores que se inician en la actividad laboral (de ocurrir el deceso antes de su afiliación), se les considera incorporados a la AFP en que el patrón, a la fecha del fallecimiento, tenga el mayor número de trabajadores afiliados.

Si era trabajador independiente debe haber cotizado a una AFP en el mes calendario anterior al fallecimiento.

### B. *México*

Para tener derecho a las prestaciones del nuevo sistema de pensiones, es condición estar incorporado al IMSS en calidad de afiliado. El sistema mexicano se basa en dos seguros, según la naturaleza y situaciones que cubre, y cuya operación se plantea de manera distinta: seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) y seguro de invalidez y vida (IV). Cada uno tiene su propia modalidad de financiamiento y pueden cubrirse en forma de renta vitalicia (con seguro de sobrevivencia) y retiro programado.

El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez tiene como objetivo proteger al trabajador en caso de que quede cesante a partir de los 60 años, o entregar un ingreso cuando alcanza la edad de los 65 años o más y termina su relación laboral. En el financiamiento de este seguro, la ley ha integrado los aportes que realizaban los trabajadores, patrones y Estado para el régimen antiguo (un 4.5%) y del 2% patronal, que cotizaban a la subcuenta de retiro del sistema SAR. Adicionalmente, el Estado aporta una cuota social de un monto similar a cada cuenta individual por cada día cotizado al nuevo sistema ascendente a un 5.5% de un salario mínimo general vigente correspondiente al Distrito Federal.

El seguro de invalidez y vida cubre los riesgos a los que se expone un trabajador durante su vida activa: enfermedades y accidentes no profesionales que le impidan desempeñar su labor. Dicho seguro permite al trabajador contar con un ingreso similar al que tenía con anterioridad o contar con la protección de familiares y beneficiarios en caso de muerte del asegurado.

#### a. *Pensión de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez*

El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez dará derecho a una pensión y demás prestaciones de ley, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Cesantía en edad avanzada 60 años  
1, 250 semanas de cotización<sup>208</sup>  
No tener empleo remunerado
- Vejez 65 años  
1, 250 semanas de cotización  
No tener empleo remunerado
- Prestaciones Asistencia médica a cargo del IMSS  
Seguro de vida: seguro de sobrevivencia (protegerá a los beneficiarios cuando el trabajador fallezca)

Antes de pensionarse, el trabajador puede hacer otros retiros de su dinero acumulado en la cuenta individual:

- a) ayuda para gastos de matrimonio, una sola vez
- b) por desempleo, cada 5 años un 10%<sup>209</sup>
- c) de las aportaciones voluntarias (cada 6 meses)
- d) del ahorro para la vivienda, cuando obtenga un crédito del Infonavit

En lo que se refiere a los beneficios, la NLSS establece que cuando un trabajador cumple con la edad y requisitos necesarios para obtener una pensión, puede elegir la forma en que desea recibir los beneficios de su ahorro, destinando los recursos de su cuenta individual a la contratación de una renta vitalicia en su favor y de sus beneficiarios, en una aseguradora especializada; o también puede ajustarse a un plan de retiros pro-

<sup>208</sup> Se incrementaron en más de un 100%, es decir, de las 500 cotizaciones (9 años) que se requerían en el anterior sistema se ha aumentado a 1250 cotizaciones (más de 24 años), monto que incluso supera el periodo de 20 años que considera la ley chilena, pero que fue justificado por el gobierno mexicano con el argumento de que el promedio de duración de la vida laboral activa se ha venido incrementando y ya es superior a los 35 años.

<sup>209</sup> Artículo 191 de la nueva Ley del Seguro Social. Este beneficio ha sido cuestionado por la crítica chilena al considerar que, si bien tal incentivo puede estimular a valorar la cuenta individual como instrumento eficiente del nuevo sistema, en la práctica puede alejar el sistema de alcanzar la protección de los trabajadores frente a contingencias claramente definidas por el legislador, como son la vejez y otras eventualidades.

gramados, que se calculará en función del saldo acumulado en la cuenta individual y de la esperanza de vida del grupo familiar.<sup>210</sup>

a) *Renta vitalicia (con seguro de sobrevivencia)*. Si el trabajador opta por la renta vitalicia como una modalidad para pensionarse contratará con una compañía de seguros a través de su Afore, la cual pagará al asegurado una cantidad como pensión mientras viva, a cambio de que éste le entregue el saldo acumulado en su cuenta de ahorro para el retiro. Asimismo, el pensionado contratará con dicha aseguradora un seguro de sobrevivencia, con cargo a la cuenta individual, para que a su muerte sus beneficiarios puedan recibir la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero, mediante la renta que se asignará después del fallecimiento del pensionado, hasta la extinción legal de las pensiones.<sup>211</sup>

Bajo la renta vitalicia, las mensualidades serán fijas y se actualizarán cada febrero conforme al INPC.<sup>212</sup> Aceptada esta modalidad de pensión, el trabajador no puede cambiarse a la de retiros programados.

b) *Retiros programados*. Si el asegurado no opta por contratar con una aseguradora, podrá mantener sus fondos en la Afore que maneje su cuenta individual y optar por “retiros programados”, es decir, la modalidad de obtener una pensión que implique fraccionar el monto total de los recursos de la cuenta individual para recibir mensualmente una parte de su fondo acumulado mientras éste tenga saldo. El monto dependerá de su ahorro acumulado al retirarse y de su esperanza de vida.

Esta modalidad operará siempre y cuando el monto de su cuenta permita que dichos retiros programados sean por lo menos equivalentes a la pensión mínima garantizada de un salario mínimo general del correspondiente al Distrito Federal indexado y la prima del seguro de sobrevivencia.

Las cantidades que se paguen serán recalculadas anualmente, pero la NLSS no especifica el factor de actualización, por lo que sólo podrán ser incrementadas si los recursos de la cuenta individual son bien invertidos.

<sup>210</sup> La primera generación de pensionados bajo el nuevo sistema de pensiones se espera en aproximadamente 25 años.

<sup>211</sup> En el Decreto de Reformas a la NLSS del 20 de diciembre de 2001, se precisa que el seguro de sobrevivencia que cubre las prestaciones económicas para los beneficiarios se deberá contratar por el IMSS a partir de la muerte del pensionado y no desde el otorgamiento de esta pensión de origen, pues esto representaba una verdadera sangría de recursos hacia las Afores.

<sup>212</sup> En caso de existir un remanente al extinguirse los derechos de los beneficiarios, no puede heredarse.

Bajo esta modalidad, sí puede cambiarse a una de renta vitalicia siempre que el excedente sea superior al 30% de la pensión mínima garantizada.<sup>213</sup>

#### b. Variantes de la pensión de RCV

a) *Pensión de RCV garantizada*. Cuando el trabajador cumpla con la edad y semanas cotizadas y, empero, los fondos de su cuenta individual no sean suficientes para contratar una pensión (renta vitalicia o retiros programados), el Estado cubrirá la diferencia y el asegurado tendrá acceso a una “pensión garantizada”, es decir, a una pensión equivalente a un salario mínimo mensual general correspondiente al Distrito Federal. La pensión se otorgará bajo la forma de retiros programados y se pagará por el propio IMSS.<sup>214</sup>

b) *Pensión de RCV anticipada*. El asegurado podrá pensionarse antes de cumplir las edades requeridas, siempre y cuando la pensión que se calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del 30% de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.<sup>215</sup>

La pensión anticipada podrá ser por renta vitalicia o retiros programados. Si el trabajador optó por la renta vitalicia y aún tiene un excedente del 30% podrá retirarlo en una o varias exhibiciones o incrementar su renta vitalicia con seguro de sobrevivencia.

#### c. Otros supuestos

—Cuando el trabajador tenga la edad para pensionarse pero no cumpla con las 1,250 semanas de cotización, tendrá derecho a que se le devuelvan los fondos de su cuenta individual, los cuales podrá retirar en una sola exhibición o, bien, podrá seguir cotizando hasta cubrir las 1,250 semanas requeridas para acceder a una pensión.<sup>216</sup>

<sup>213</sup> El remanente que exista una vez extinguidos los derechos de la pensión, es heredable.

<sup>214</sup> Esta pensión se suspenderá cuando el trabajador se reincorpore al régimen obligatorio.

<sup>215</sup> Artículo 158 de la NLSS.

<sup>216</sup> Artículo 154 de la NLSS.

- Si cumple el requisito de la edad pero cuenta sólo con 750 semanas de cotización, tendrá únicamente derecho a que se le otorgue el servicio médico por parte del IMSS, es decir, tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.
- Los afiliados al IMSS antes del 1o. de julio de 1997 tendrán la opción de elegir su pensión conforme al nuevo sistema de pensiones o al anterior. En este último caso, obtendrán su pensión del IMSS y podrán retirar el dinero acumulado en la cuenta de retiro (SAR) desde 1992 hasta junio de 1997. También podrán retirar el saldo acumulado en la subcuenta de aportaciones voluntarias.

#### *d. Pensión de invalidez y vida*

El seguro de invalidez y vida (IV) implicó sólo un cambio en la nueva Ley del Seguro Social en cuanto a la separación del seguro, pero no existe un cambio radical ni considerable. Los riesgos que se protegen son la invalidez y la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, diferentes a los riesgos de trabajo.<sup>217</sup> Este seguro se financia con un 2.5% del SBC en forma tripartita: el trabajador, 0.625%; el patrón, 1.75% y el Estado, 0.125%.

#### *e. Seguro de invalidez*

En términos de la NLSS, existe invalidez cuando el asegurado se encuentre imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al 50% de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales.<sup>218</sup> La invalidez puede ser temporal, cuando existe posibilidad de recuperación para el trabajo, o definiti-

<sup>217</sup> En el seguro de “riesgos de trabajo”, si el trabajador queda inválido recibirá el 100% de su último sueldo durante el tiempo que el IMSS tarde en determinar si se trata de una invalidez temporal o permanente. Este periodo no puede exceder de un año. Si la invalidez se considera permanente, el IMSS determinará si es parcial o total. Si es total, el trabajador recibirá una pensión equivalente al 70% de su último salario. Por invalidez parcial, la pensión se ajustará al grado de invalidez. En caso de muerte, los beneficios para la familia promedio con 3 hijos serán del 70% del último salario recibido por el difunto.

<sup>218</sup> Artículo 119 de la NLSS.

va cuando la invalidez es permanente. La declaración de invalidez es determinada por el IMSS.

Las prestaciones que comprende el seguro de invalidez son: pensión temporal, pensión definitiva, asignaciones familiares, ayuda asistencial, asistencia médica.<sup>219</sup> Para tener derecho a esta pensión se requieren 250 cotizaciones semanales. Si el dictamen determina el 75% o más de invalidez, sólo se requerirán 150 semanas de cotización.<sup>220</sup>

La pensión de invalidez definitiva obliga al trabajador a contratar con la institución de seguro que elija un seguro de renta vitalicia y un seguro de sobrevivencia. Estos seguros se pagan con cargo a recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, más los recursos complementarios aportados por el IMSS (suma asegurada) necesarios para financiar la pensión; por tanto, el IMSS calculará el monto constitutivo<sup>221</sup> requerido para la contratación de los seguros mencionados y a este monto se restará el saldo acumulado en la cuenta individual del asegurado y la diferencia positiva será la suma asegurada que el IMSS deberá entregar a la institución de seguros para la contratación de tales seguros.<sup>222</sup>

La cuantía de la pensión de invalidez es equivalente al 35% del promedio de los salarios correspondientes a las últimas 500 semanas de cotización anteriores al otorgamiento de la misma, o las que tuviere siempre que sean suficientes para ejercer el derecho, actualizadas anualmente en febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.<sup>223</sup>

<sup>219</sup> La pensión temporal es cubierta por el propio IMSS. En el seguro de invalidez y vida, la asistencia médica es en los términos del seguro de enfermedades y maternidad.

<sup>220</sup> En la NLSS se incrementaron a 250 las cotizaciones requeridas para la pensión de invalidez cuando con la anterior se requerían 150 cotizaciones, es decir, que aquellos que tengan una invalidez necesitarán en lugar de tres ahora cinco años para aspirar a una pensión.

<sup>221</sup> De acuerdo con el artículo 159, fracción VI, de la NLSS, el monto constitutivo es la cantidad de dinero que se requiere para contratar la renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia con una institución de seguros.

<sup>222</sup> Los recursos para integrar el monto constitutivo provienen de la cuenta individual (RCV) y la suma asegurada (recursos que el IMSS entrega a la institución de seguro, que consiste en la cantidad que resulta de restar al monto constitutivo el saldo de la cuenta individual del trabajador).

<sup>223</sup> En el Decreto de Reformas a la LSS del 20 de diciembre de 2001, se incorporó al artículo 141: "...o las que tuviere siempre que sean suficientes para ejercer el derecho".

*f.* Variante de la pensión de invalidez

Pensión de invalidez garantizada. El Estado asegura en el supuesto de invalidez una pensión mínima cuyo monto mensual será equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al INPC, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión.

Si la cuantía es menor a la pensión garantizada, el Estado aportará la diferencia para que el trabajador adquiera una pensión vitalicia. Ninguna pensión de invalidez será menor a la pensión mínima garantizada.

Si el declarado en estado de invalidez permanente no reúne el número de cotizaciones requeridas, puede retirar, en el momento que desee, el saldo de su cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en una sola exhibición.<sup>224</sup>

*g.* Seguro de vida

El seguro de vida es el nuevo nombre que se da al seguro que antes se llamaba de “muerte”. Los riesgos protegidos por este seguro son la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez. No hay cambio en las prestaciones; continúan las del seguro anterior: pensión de viudez, orfandad, ascendientes, ayuda asistencial a la viuda, asistencia médica y aguinaldo.

Los requisitos para tener derecho a las prestaciones del seguro de vida son: tener el asegurado que fallece 150 cotizaciones semanales o gozar de una pensión de invalidez.

En el caso de que el fallecido hubiera estado pensionado por RCV o invalidez, se otorgan a los beneficiarios las pensiones con cargo al seguro de sobrevivencia que contrató el pensionado.

Cuando se trata del fallecimiento de un trabajador activo, previa la solicitud al IMSS del monto constitutivo, los beneficiarios contratan una renta vitalicia con la aseguradora.

Las pensiones de vida de los sobrevivientes del pensionado o del asegurado activo son iguales y se otorgarán por la institución de seguros que elijan los beneficiarios para la contratación de su renta vitalicia, siempre que se cubran los siguientes requisitos:

<sup>224</sup> Artículo 122 de la NLSS.

- Tendrán derecho a la pensión de viudez: la esposa del asegurado o pensionado, la concubina (sólo una y con una relación mínima de cinco años, salvo si hay hijos y que los concubinos no estén casados), viudo o concubinario que dependiera económicamente.<sup>225</sup> La cuantía de la pensión de viudez es del 90% de la pensión por invalidez o de la que se asigna al pensionado, tomando en cuenta sólo la cuantía básica.<sup>226</sup>
- Pensión de orfandad. Los hijos menores de 16 años, mayores de 16 y menores de 25 años, si estudian en planteles del sistema educativo nacional, tomando en consideración las condiciones económicas, familiares y personales, siempre que no hubieran sido sujeto del régimen obligatorio. Así como los hijos incapacitados que no puedan mantenerse con su propio trabajo, aun y cuando sean mayores de 25 años. La cuantía de la pensión es del 20% de la pensión por invalidez o de la que se asigna al pensionado, tomando en cuenta sólo la cuantía básica. Si es huérfano de ambos: 30% y, si los padres estaban afiliados al IMSS, el huérfano recibirá 50% de la pensión por invalidez.<sup>227</sup>
- Pensión a los ascendientes. Se otorgará siempre que no exista viuda (o concubina) o huérfanos, y éstos dependieran económicamente del asegurado o pensionado por invalidez del fallecido. La cuantía es igual al 20% de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer o de la que le hubiera correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez.

La forma en que se garantiza que sea eficaz todo lo que hasta el momento se ha expuesto, es a través de órganos preexistentes en ambos casos, los cuales se denominan “contralores”.

<sup>225</sup> No se establece nada en relación con la dependencia ni cuánto tiempo ni en qué porcentaje.

<sup>226</sup> Además se otorga una ayuda asistencial (equivalente al 20% de la pensión de viudez) a la viuda o viudo pensionados cuando requieran ineludiblemente que los atienda otra persona, y que esto sea constatado por un médico así como asistencia médica, comprendida bajo los términos del seguro de enfermedades y maternidad.

<sup>227</sup> El monto de las pensiones de viudez y orfandad de un pensionado por invalidez, nunca serán superiores al 100% de la pensión de invalidez, por lo que si se rebasa ese límite, las pensiones deberán ajustarse para reducirse proporcionalmente. Cuando se extinga el derecho de uno de ellos, se procederá a una nueva redistribución.

## 5. Órganos contralores

### A. Chile

El control y vigilancia de las AFP se realiza por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). La SAFP tiene el carácter de autoridad técnica; es una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio y se rige por un estatuto orgánico especial. Se relaciona con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.<sup>228</sup> Su máxima autoridad es el superintendente.<sup>229</sup>

Corresponde a la SAFP la mayor responsabilidad dentro del nuevo sistema, pues su función central es supervisar y coordinar el funcionamiento de todos los entes operacionales participantes; comprende el control de las áreas financieras, actuarial, jurídica y administrativa.

En este contexto, la SAFP se ocupa de las siguientes funciones principales:<sup>230</sup> autorizar la constitución de las AF; fiscalizar su funcionamiento y vigilar que las prestaciones se otorguen a los afiliados e intervenir en caso de liquidación fijar la interpretación de la legislación y reglamentación del nuevo sistema y dictar normas generales para su aplicación; fiscalizar la constitución, mantenimiento, operación y aplicación del *fondo de reserva de fluctuación de rentabilidad* y del *encaje* y la inversión de los recursos destinados a dichos fondos; fiscalizar la inversión de los recursos de los fondos de pensiones y la composición de la cartera de inversiones; difundir información hacia los afiliados, especialmente aquella relacionada con la rentabilidad de los fondos, costos de los servicios y sobre las prestaciones; realizar estudios técnicos y asesorar a las autoridades del gobierno sobre el comportamiento del nuevo sistema.

Asimismo, está facultada para imponer sanciones (multas, suspensiones y disoluciones) en concordancia con las disposiciones legales y reglamentarias. En contra de las resoluciones que emite la SAFP, existe la posibilidad de reclamar ante la Corte la apelación respectiva.

<sup>228</sup> Artículo 93 del DL 3.500.

<sup>229</sup> El superintendente es designado por el presidente de la República. La SAFP está sometida a la fiscalización de la Contraloría General de Chile en lo que concierne a sus cuentas de entradas y gastos.

<sup>230</sup> Artículo 94 del DL 3.500.

Interactúan con la SAFP diversos organismos, como el Banco Central de Chile, que fija los límites máximos de inversión en los instrumentos que componen la cartera de los fondos de pensiones y asume la custodia de los títulos representativos de las inversiones. La Comisión Clasificadora de Riesgo tiene estas funciones: aprobar, modificar o rechazar los instrumentos representativos de capital, deuda y cobertura de riesgos susceptibles de ser adquiridos con recursos de los fondos de pensiones, y asignarles una categoría de riesgo en el marco fijado por la ley; establecer los procedimientos específicos de aprobación de títulos, acciones, cuotas de fondos de inversión e instrumentos representativos de capital y operaciones de cobertura de riesgo financiero, y establecer las equivalencias entre las clasificaciones de instrumentos realizadas pero entidades clasificadoras internacionales y las categorías de riesgo definidas por la ley.<sup>231</sup> La Superintendencia de Valores y Seguros participa en conjunto con la SAFP en la determinación de las bases técnicas para el cálculo de las pensiones de invalidez y sobrevivencia; entrega información a ésta sobre las AFP, rentas vitalicias concedidas por las compañías de seguros de vida y tasas de interés aplicados a ellas; y colabora con la Comisión Clasificadora de Riesgo proporcionando información sobre las sociedades anónimas nacionales e internacionales, cuando corresponde.<sup>232</sup> La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras supervisa y entrega información sobre las actividades de las AFP respecto de los recursos invertidos en títulos financieros y depósitos en este sector.

## B. México

La regulación, supervisión, control y vigilancia de las Afores y del nuevo sistema de pensiones en la parte operacional es realizada por la

<sup>231</sup> Surge en 1985 incorporada en el esquema organizacional de la SAFP en lo administrativo. En 1990, cambia su naturaleza jurídica, otorgándosele personalidad jurídica y patrimonio propio. Además se aumentó su composición privada al excluir al representante de Banco Central de Chile. Está conformada por los superintendentes de administradoras de fondos de pensiones, de bancos e instituciones financieras y de valores y seguros, y cuatro representantes de las AFP.

<sup>232</sup> Es un organismo estatal ubicado en el ámbito del Ministerio de Hacienda. Respecto de sus funciones y responsabilidades propias, supervisa los estados financieros en todas las sociedades anónimas constituidas en el país. En este papel, interviene en las compañías de seguros de vida que otorgan rentas vitalicias, en la gestión administrativa interna de las AFP, en las empresas donde el nuevo sistema tiene inversiones, en las empresas de depósitos de valores en cuanto a la custodia de títulos de inversión.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).<sup>233</sup> La Consar es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y está integrada por representantes de entidades del gobierno federal, los institutos de seguridad social involucrados y de organizaciones nacionales de trabajadores y patrones. Sus órganos de gobierno son: Junta de Gobierno, Presidencia y Comité Consultivo y de Vigilancia, los cuales también están representados tripartitamente.

La Consar tiene como facultades discrecionales, entre otras: autorizar la organización y operación de las Afores, sus requisitos mínimos, modificación del porcentaje de inversión; autorizar la organización y operación de las Siefores, así como sus regímenes de inversión; el establecimiento de límites a las inversiones cuando se concentren en un mismo ramo de actividad económica, o se constituyan riesgos comunes para una sociedad e inversión; modificación o suspensión de los programas de publicidad de las Afores; establecer medidas tendientes a evitar el uso indebido de información privilegiada y de conflictos de interés en la administración de los recursos del fondo para el retiro. Asimismo, cuenta con facultades para emitir reglas, conducir inspecciones, imponer multas y sanciones y sugerir procesos judiciales.

La LSAR de 1996 fortaleció su calidad de autoridad al otorgarle autonomía técnica (administrativa y financiera), facultades ejecutivas (la posibilidad de cumplimentar sus propias decisiones) y competencia funcional propia (esfera de facultades propias y específicas justificada de su existencia como órgano autónomo). En este orden, la Consar posee completa autoridad sobre las Afores, Siefores y participantes del nuevo sistema de pensiones en la medida en que las actividades de dichas personas estén relacionadas con el sistema.<sup>234</sup>

La Junta de Gobierno, máximo órgano de decisión de la Consar, tiene como objetivo vigilar el cumplimiento de la normatividad establecida por la ley y el funcionamiento de los participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro a fin de determinar el estado que guardan los recursos, así co-

<sup>233</sup> La Consar era un órgano ya conocido en los sistemas de ahorro, pero ahora tiene un fortalecimiento en sus funciones de autoridad.

<sup>234</sup> Estas facultades discrecionales se aumentaron aún más con la reforma del 10 de diciembre de 2002 a la LSAR.

mo decidir las medidas correctivas y sanciones en caso de incumplimiento a la ley.<sup>235</sup>

Los miembros de la Junta son: el secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la preside y es la máxima autoridad administrativa de la Comisión; el presidente y dos vicepresidentes de la Consar y once vocales: el secretario del Trabajo y Previsión Social, el gobernador del Banco de México, el subsecretario de la SHCP; los directores generales del IMSS, ISSSTE e Infonavit; los presidentes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y dos representantes de organizaciones sindicales de trabajadores y uno patronal, nombrados por el secretario de Hacienda y Crédito Público.<sup>236</sup>

El presidente de la Comisión es la máxima autoridad administrativa de ésta y es nombrado por el secretario de Hacienda y Crédito Público. Tiene a su cargo la representación legal de la comisión y la dirección administrativa.

Por su parte, el Comité Consultivo y de Vigilancia tiene como objetivo velar por los intereses de las partes involucradas, con el fin de que guarde armonía y equilibrio para el mejor funcionamiento del sistema. Está conformado por: seis representantes sindicales; seis representantes patronales; el presidente de la Consar; un representante de la SHCP; uno de la STPS; uno del Banco de México y uno del IMSS, ISSSTE e Infonavit. Este órgano tiene un poder de decisión limitado, pues sólo conoce determinados asuntos y “emite opiniones”.

Las autoridades financieras supervisan la solvencia de las sociedades de inversión en las que se invierten los recursos para el retiro.<sup>237</sup>

Hasta aquí concluye la descripción de las características del nuevo sistema de pensiones en ambos países. A continuación se entrará al análisis de cómo se dio la recepción del modelo chileno en el caso mexicano.

<sup>235</sup> Bajo el anterior SAR, en la Junta de Gobierno de la Consar participaban exclusivamente entidades gubernamentales.

<sup>236</sup> En términos de Artículo 7o. de la LSAR, parece endeble el “tripartismo”.

<sup>237</sup> En la actual Ley del SAR se fusionaron los comités técnico consultivo y de vigilancia. El primero emitía opinión a la Junta de Gobierno, respecto al establecimiento de lineamientos generales de política a seguir por los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, y el segundo se encargaba de vigilar el desempeño de las funciones operativas de la Consar y de supervisar que los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro cumplieran con las leyes establecidas para el funcionamiento de los sistemas.

### III. LA RECEPCIÓN DEL MODELO CHILENO EN EL CASO MEXICANO

Para finalizar este capítulo, a continuación se presentarán algunas de las características de la recepción del modelo chileno, poniendo especial acento en los hechos que evitaron instaurarlo cabalmente.

Es conveniente destacar que el DL 3.500 en 1980 se componía de XI títulos que servían de marco para 97 artículos y 16 transitorios. En 1995, año en que se instauró el modelo en el sistema de pensiones mexicano, el decreto constaba ya de XV títulos, con 160 artículos y 18 transitorios. En razón de ello, el análisis de la recepción del modelo se basa en las disposiciones e instituciones vigentes en Chile en 1995.

La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano tiene el carácter de recepción homogénea debido a que el conjunto sistemático de disposiciones importadas provienen de un país cuyas vinculaciones históricas son similares o semejantes a las de México como país receptor. Asimismo, se trata de una recepción parcial y diferenciada ya que se importaron sólo algunas reglas e instituciones determinadas del modelo y a otras se les imprimieron variantes.

Por lo que hace a las disposiciones o instituciones importadas, se encuentran la creación de cuentas individuales, las contribuciones obligatorias, las nuevas empresas encargadas de la administración de los fondos capitalizados, (AFP y Afore). Asimismo, la incorporación de la actividad de la industria aseguradora para cubrir tanto la administración de las rentas vitalicias como los riesgos de invalidez y fallecimiento. También los organismos contralores en el ámbito estatal (SAFP y Consar) y, la modificación o ampliación de las funciones de organismos existentes para adecuarlos al nuevo modelo. De la estructura del nuevo sistema de pensiones se deducen como características relevantes el cambio en la forma de financiamiento y en el otorgamiento de los beneficios.

Con relación a los aspectos que sufrieron variantes significativas, se encuentran los siguientes: la organización del nuevo sistema de pensiones; el “cierre” del antiguo sistema; las opciones dadas a los actuales asegurados para quedarse en el antiguo sistema y pasarse al nuevo; el bono de reconocimiento; las cotizaciones del patrón y del asegurado; la cuenta indivi-

dual; el tipo de administración del sistema, y las modalidades de pensio- narse, entre otros.<sup>238</sup>

- En Chile, el nuevo sistema de pensiones implicó una reforma profun- da al régimen anterior. El modelo no fue un cambio aislado, sino un elemento más dentro de una reforma institucional mayor que la segu- ridad social y que involucró muchos aspectos de la vida nacional de ese país, de tal forma que simultáneamente con el régimen de pensio- nes se crearon otros instrumentos legales para resolver la salud previo- sional y la vivienda social, beneficios que antes estaban unidos en un mismo sistema de pensiones y que por lo tanto competían por finan- ciamiento con éste. En México, no se hizo una reforma estructural sino diferenciada para los distintos seguros que existían y, particular- mente respecto del ramo de pensiones de vejez, empero el nuevo sis- tema sí considera otros aspectos asistenciales, como se puede obser- var en la integración de la cuenta individual.
- Respecto de la organización del sistema, en México se colocó al IMSS como una entidad principal en la aplicación de la reforma, tan- to en la formalidad de la afiliación única al sistema de seguridad so- cial como en la administración concreta del nuevo sistema, es decir, se separó la función social de la financiera, mientras que en Chile se privatizó por completo.
- El programa de vejez y cesantía en edad avanzada fue sacado del IMSS y transferido al nuevo sistema; el instituto conserva la administración del seguro de invalidez y vida (así como otros programas de seguridad social). En Chile, el modelo aplica a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, en forma absolutamente privada.
- En cuanto a la libertad de elección entre el sistema antiguo y el nue- vo, en el caso mexicano no se otorgó dicha libertad pues todos los asegurados al tiempo de la reforma más los que ingresaron al mer- cado laboral a partir del 1o. de julio de 1997 se incorporaron al nue-

<sup>238</sup> José Piñera, ministro del Trabajo y Previsión Social, cuando se instauró el nuevo sistema y actual promotor del mismo en diferentes países, consideró que el modelo era universal, pero al notar las “distorsiones” en las reformas de otros países predijo que esos sistemas fracasarían y serían reemplazados por el modelo chileno puro. Sin embargo, cuando se dieron más reformas, entre ellas la de México, Piñera cambió su postura argu- mentando que el modelo por él defendido es la cuenta individual, que es el elemento esencial.

- vo sistema, mientras que en Chile, sólo se hizo obligatorio para los que ingresaron a la fuerza laboral después de 1982.
- El sistema mexicano, a diferencia del chileno, no contempló un reconocimiento de derechos explícito a los trabajadores que ya cotizaban al régimen antiguo (bono de reconocimiento); pero en cambio concede opciones al momento de pensionarse por vejez, esto es, que al final de la vida activa el trabajador podrá elegir entre una pensión obtenida a través de mecanismos del nuevo sistema o aquella que hubiese percibido si hubiera permanecido en el sistema antiguo, o sea, podrá elegir la que más le convenga.
  - En el esquema de cotizaciones, en el caso mexicano se requiere cotizar más de 24 años superando al periodo de 20 años que considera el modelo chileno.
  - En el caso mexicano, el patrón es copartícipe de la constitución del fondo para el retiro, mientras que en el chileno se eliminó la cotización por parte de éste.<sup>239</sup>
  - La “cuota social” que se deposita en la cuenta individual del trabajador existe en el caso mexicano y no así en el chileno.<sup>240</sup>
  - En la integración de la cuenta individual y el esquema de prestaciones en el caso mexicano, la cuenta individual no sólo abarca aspectos pensionales (el seguro de retiro) sino también de vivienda y financia prestaciones de vejez que incluyen la modalidad de cesantía en edad avanzada, además de que sirve también para cubrir otros beneficios parciales relacionados con el desempleo (el menor valor entre el 10% del saldo o el equivalente a 75 días de salario cotizado), es decir, se permiten retiros parciales de la cuenta individual.
  - En el caso mexicano, las administradoras de pensiones, a diferencia de Chile, tienen una naturaleza múltiple (pueden ser privadas, públicas —IMSS— y mixtas).
  - La administración e inversión de los fondos en el sistema mexicano está dividida. La operación de las cuentas individuales está a cargo de las Afores, entidades de giro exclusivo cuya elección la realiza

<sup>239</sup> En México se argumentó que el promedio de duración de la vida laboral activa se ha venido incrementando y ya es superior a los 35 años, razón por la cual incrementaron el periodo de las cotizaciones.

<sup>240</sup> La cuota social es criticada por los creadores del modelo chileno al considerar que debilita el vínculo entre los esfuerzos y los beneficios, que es una de las grandes fallas de cualquier sistema público.

- un trabajador, mientras que la administración de los fondos está a cargo de sociedades de inversión ligadas a las mismas (Siefores). Este esquema constituye una variación novedosa respecto del modelo chileno, y constituye el primer paso hacia la construcción de mercados de capitales profundos, mientras como se recordará, en el sistema chileno ambas operaciones son realizadas por las AFP.
- El IMSS es el ente que recoge las cotizaciones mensuales y las entrega a cada Afore dentro de los 10 días siguientes a su recaudación, adquiriendo de esta manera un rol relevante, mientras que en Chile las cotizaciones se recaudan mediante las AFP.<sup>241</sup>
  - En México sólo existen dos modalidades para pensionarse pues no se importó la modalidad denominada “renta temporal con renta vitalicia diferida” que opera en Chile. Asimismo, en el caso mexicano la edad de retiro es de 65 ó 60 para vejez y cesantía respectivamente, sin distinción de género, mientras que en Chile está diferenciado.
  - En el caso mexicano los fondos de invalidez y vida son administrados por el IMSS y éste dictamina la invalidez, pero las pensiones que se derivan de ese seguro son contratadas con compañías de seguros como en Chile, aunque en este país el dictamen de invalidez es determinado por comisiones médicas creadas ex profeso.

Las variaciones que en México se imprimieron al modelo chileno han sido de gran impacto, tanto por la celeridad con que se ha venido desarrollando el proceso de implantación como por la fuerza de los cambios. Respecto de estas variaciones, se esgrimieron como argumentos los siguientes:

En primer lugar, que en el caso mexicano se optó por cerrar totalmente el antiguo sistema, evitando con ello, que los trabajadores actuales siguieran cotizando en él, presentando como ventaja, de acuerdo con el discurso oficial, un sistema de pensiones más unificado.<sup>242</sup> En segundo, el que el IMSS recaude y transfiera los recursos de los trabajadores a la Afore de su elección, con apoyo en una base de datos SAR centralizada,

<sup>241</sup> Se consideró en su momento que esto permitió sortear las eventuales oposiciones a la política gubernamental en la materia.

<sup>242</sup> El modelo chileno se permite a la fuerza laboral actual permanecer en el antiguo sistema, es decir, a los trabajadores de la transición. Éste subsiste aunque desfasado.

reduce los costos administrativos.<sup>243</sup> En tercero, se argumentó que el esquema mexicano no requiere, como en el caso chileno de los *bonos de reconocimiento*, calcular el valor presente de las aportaciones pasadas o de los beneficios futuros esperados, porque reconoce los derechos adquiridos de los trabajadores, sin dar margen a una interpretación legal sobre el valor de éstos, por tal motivo no se otorgaron dichos bonos, y al final, el trabajador podrá elegir la pensión más alta entre la del antiguo sistema y la del nuevo. En cuarto, la creación de las Siefores constituye la novedad del esquema mexicano, porque corresponde a éstas, a través de su comité, tomar las decisiones sobre las inversiones de los recursos. Este mecanismo reconoce distintas funciones que ocurren en el nuevo sistema y permite la existencia de economías a escala en lo que se refiere al manejo operacional de las cuentas individuales.<sup>244</sup>

Los aspectos que no se importaron son: la “rentabilidad mínima”, la renta temporal con renta vitalicia diferida, la cuenta de indemnización, la cuota mortuoria, entre otras, aunque tampoco formaban parte del modelo original chileno. Es posible que en el esquema mexicano posteriormente sean incorporados algunos de estos aspectos, como lo hizo Chile muestra de ello son las modificaciones del 10 de diciembre de 2002 a la LSAR, con la incorporación de la llamada *subcuenta de aportaciones complementarias de retiro* y la ampliación del mercado de capitales, las inversiones en instrumentos extranjeros, entre otros fenómenos vividos en el caso chileno.

El discurso gubernamental chileno desde un principio aceptó que el nuevo modelo es un sistema dentro de la economía de mercado, por ello, sus principios responden a dicho mercado: administración privada, libertad de elección, competencia, rol subsidiario del Estado en cuanto a los beneficios sociales; mientras que el mexicano, si bien es cierto que argumentó que el nuevo sistema pretende generar ahorro interno, desarrollar la economía del país y crear empleos con la inversión de los recursos de los trabajadores, también lo es que sistemáticamente negó se trate de un sistema “privatizador” (aunque sea selectivo) que traslada al mercado las partes rentables de beneficios y servicios sociales, pues se adujo, que el nuevo sistema sólo plantea un cambio en las formas jurídicas de finan-

<sup>243</sup> Se ha criticado en la literatura chilena que la recaudación por parte del IMSS y la creación de su propia Afore se llama competencia desleal.

<sup>244</sup> Véase, Cerda, Luis, *op. cit.*, nota 67, y Sales Sarrapy, *op. cit.*, nota 53.

ciar y prestar los servicios institucionales, de tal suerte que conserva los principios originales y naturaleza de la seguridad social mexicana: justicia social, principios humanistas, solidarios, universales y la naturaleza tutelar de los derechos de los trabajadores y redistribuidora del ingreso.<sup>245</sup> Como puede observarse, la reforma en el caso mexicano tuvo distintas intenciones tanto declaradas como ocultas.

Para finalizar, es obligado recordar que el modelo chileno se diseñó e instauró durante la época de un gobierno militar que afectó todos los ámbitos de la actividad chilena (caracterizada por la liberación de la economía y la eliminación de la intervención estatal en todo orden de cosas) y aplicó los postulados de la ciencia económica a las instituciones nacionales,<sup>246</sup> que alteró, por ende, la naturaleza del sistema de pensiones porque era más acorde con el sistema económico y social implantado en ese tiempo, es decir, corresponde a un cambio completo de la seguridad social, en tanto que ha sido integral y con un proyecto nacional. Adicionalmente, la fuente primaria directa del nuevo sistema se encuentra en la Constitución política de ese país. En el caso mexicano, sin reformar la carta magna, se diseñó la reforma de los seguros del IMSS en el marco de una crisis caracterizada por desequilibrios internos, deuda externa, déficit del poder adquisitivo del salario, desempleo y crecimiento del empleo informal y baja productividad y un sector financiero afectado en 1994; se abrió el sistema de pensiones el sector privado preferentemente para la administración de las aportaciones de seguridad social que —aunque se niegue— desvirtuó la naturaleza pública de tales aportaciones,<sup>247</sup> por más que se haya argumentado que el diseño respetó las políticas laborales y un marco jurídico referente a los derechos constitucionales de los pensionados. Por lo anterior, el modelo mexicano presenta una característica híbrida, vinculada a dos tipos de derechos, cuya visión es distinta:

<sup>245</sup> Valls Hernández, Sergio, “La reforma a la seguridad social en México”, *III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, México, CISS-ISSSTE-IDSS, 1996, p. 74.

<sup>246</sup> Después del golpe de Estado de 1973, la Junta Militar llevó a cabo dos programas: el de la Restauración Capitalista (la liberación de los precios y la supresión de todos los controles y reducción sustancial del gasto público) y el de Recuperación y Consolidación de la Economía. Esta situación explica, quizá, por qué la reforma privatizadora chilena a principios de la década de los ochenta no tuvo una influencia significativa.

<sup>247</sup> La administración de las aportaciones de la seguridad social fue el principal aspecto cuestionado por la literatura no oficial al considerar que tal medida como ilegal, pues el artículo 3 de la propia NLSS establece que “La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas”.

el derecho social y el derecho privado.<sup>248</sup> En efecto, en México no resultaba fácil instaurar cabalmente el modelo chileno, a causa del artículo 123 constitucional, razón por la cual aparecen elementos híbridos o simplemente no fueron excluidos algunos (por ejemplo la aportación del patrón), porque hubieran encontrado el total rechazo de la sociedad, por ello, en aras de conseguir el tan anhelado ahorro interno y crecimiento de la economía se imprimieron las variantes jurídicas, administrativas y financieras que distinguen el sistema mexicano del modelo chileno.

Es cierto que el vivir en un mundo interdependiente y comunicado permite y obliga a analizar las experiencias de otros países, pero también lo es que cada país tiene una historia e idiosincrasias políticas propias y que no son aceptables las soluciones importadas, sino las nacionales. En este sentido, al margen de la efectividad que haya tenido o vaya a tener el modelo chileno, no puede asegurarse que en México tendrá los mismos resultados, ni siquiera parecidos, en razón de que la economía y cultura mexicana es muy distinta. Baste recordar que en Chile tienen menos de 15 millones de habitantes en todo el país y México tiene más que eso sólo en la ciudad de México.

<sup>248</sup> El carácter híbrido del modelo mexicano también se observa en el hecho de que el IMSS conserva el manejo de los seguros de invalidez y vida, así como los otros: riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad. Los promotores del nuevo sistema de pensiones mexicano aducen que el carácter híbrido de éste tiene la ventaja de incorporar la creatividad que se genera por la competencia en el mercado, pero demanda un control de la autoridad sobre esta actividad.